

- טיוטה לדיון -

הרגולציה הבנקאית בישראל: יציבות מערכתית מול הגנה צרכנית פרופ' רות פלאטו-שנער*, מאי 2014

א. מבוא

הרגולציה הבנקאית היא תחום רחב ביותר שנועד להסדיר את אחת המערכות הדינמיות והחשובות של החברה והכלכלה המודרנית: המערכת הבנקאית. הבנקים בישראל כפופים לרגולציה הדוקה. הרגולטור הראשי הממונה על המערכת הבנקאית הוא המפקח על הבנקים בבנק ישראל, אשר סמכותו משתרעת על כלל הפעילות הבנקאית. בנוסף, כפופים הבנקים למספר רגולטורים נוספים: לרשות לניירות ערך – בתחום הפעילות הקשור לניירות ערך וייעוץ השקעות; למפקח על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר – בתחום החסכון הפנסיוני; לרשות ההגבלים העסקיים – הפועלת לעידוד התחרות במשק לרבות בתחום הפיננסי; ועוד. כמו כן מוטלת על הבנקים חובת דיווח רחבה למגוון גורמים (Plato-Shinar 2007, 269; פלאטו-שנער 2010, 315). כגון הרשות לאיסור הלבנת הון; החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי שואה; ואף לגורמים בחו"ל כמו רשויות המס האמריקאיות (Plato-Shinar 2014). הבנקים כפופים בכל תחומי פעילותם לשורה ארוכה של חוקים, לחקיקת משנה ולהוראות מחייבות של הרגולטורים השונים.

הגדרות שונות ניתנו למונח "רגולציה" ובהקשר הנדון מקובלת עלי הגדרתו של לוי-פאור: "... the promulgation of prescriptive rules as well as the monitoring and enforcement of these rules by social, business, and political actors on other social, business, and political actors" (Levi-Faur 2010, 3, 6).¹ בהתאם, המחקר הנדון מתמקד ברגולציה המופעלת על ידי בנק ישראל והמפקח על הבנקים, ובוחן את פעילותם בשלושת תחומי הרגולציה הנכללים בהגדרה דלעיל: חקיקה – יצירת נורמות המחייבות את הבנקים, בדרך כלל ברמה של חקיקת משנה; פיקוח – ניטור ובקרה על הציות לחוקים ולנורמות המחייבים את הבנקים, לרבות בירור תלונות הציבור ומתן הוראות לתיקון ליקויים שנמצאו; אכיפה – קרי הטלת סנקציות וענישה במקרה של הפרת הנורמות האמורות.² המחקר יתמקד בשני התפקידים העיקריים של המפקח על הבנקים: שמירה על יציבות המערכת הבנקאית והגנת הצרכן הבנקאי. המחקר יבחן את פעילותם החקיקתית, הפיקוחית והאכיפתית של בנק

* פרופסור למשפטים, מייסדת וראש המרכז לדיני בנקאות, המכללה האקדמית נתניה. המחברת מבקשת להודות לאנשים הבאים על הערותיהם המועילות: פרופ' יצחק גלנור וד"ר איל טבת, המנהלים האקדמיים של פרויקט "הפרטה, רגולציה ואחריות המדינה", המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון-ליר בירושלים; פרופ' מאיר חת, המרכז לאתיקה בירושלים; מר עמנואל ברנע, חטיבת המחקר בבנק ישראל; ד"ר שרון ידן, האוניברסיטה העברית. וכן למשתתפי יום העיון בנושא רגולציה בנקאית במרכז חזן במכון ון-ליר, בו הוצג מחקר זה.

¹ הגדרה דומה ניתנה על-ידי לוי-פאור, גדרון ומושל: "כינון, הגבלה או הכוונה של פעילות באמצעות קביעת סטנדרטים, ניטור ואכיפה על ידי גופים מנהליים-פרטיים או ציבוריים, וזאת באמצעות חקיקה בינלאומית (סטנדרטים, הסכמים בינלאומיים), חקיקה ראשית, חקיקה משנית (תקנות) או חקיקה שלישונית (נהלים והנחיות מנהליות)". ראו לוי-פאור ואחרים (בדפוס). הגדרה נוספת לפיה רגולציה כוללת הן את קביעת הכללים (באמצעות חקיקה ראשית, חקיקת משנה והוראות מנהל), הן את הפיקוח על קיומם, והן את אכיפתם, ראו זמיר תשס"ה, 67, 69-71, 98, 101, 106, 116, 121, 123.

² להגדרה דומה שניתנה בהקשר הספציפי של רגולציה פיננסית ראו Weber 2009, 651; Weber 2012, 8. המחקר לא יעסוק בסמכות הרישוי של המפקח על הבנקים אף שהיא תוזכר בו.

ישראל והמפקח על הבנקים ביחס לשני תפקידים אלה, ויציע דרכים להתמודדות עם ההבדל הקיים ביניהם.

השוק הבנקאי, בישראל כמו במדינות רבות נוספות, נתון לרגולציה הדוקה. קיימת הסכמה רחבה בין העוסקים בתחום על הצורך להגביל את חופש הפעולה של הבנקים, וזאת ממספר סיבות (חת 2012, 561; חת 1994, 253; בן-בסט 2007, א, 15):

ראשית, התמוטטות בנק עלולה לגרום נזק קשה לפעילות הכלכלית בגלל תפקיד המפתח שיש לבנקים בכלכלה המודרנית. הצורך בפיקוח על הבנקים נובע מכך שכספי הציבור המופקדים בבנקים מהווים חלק נכבד ממנגנון התשלומים ומאספקת הכסף במשק. במקביל, האשראי שהבנקים נותנים מממן נתח חשוב מהפעילות העסקית והפרטית. התמוטטות בנק – ובעיקר בנק גדול – עלולה לגרום לפגיעה בשירותים חיוניים אלה ובפעילות הכלכלית של המשק בכללותו.³ ההנחה היא שפיקוח הדוק על הבנקים עשוי להקטין את ההסתברות למקרים מעין אלה.

שנית, הבנקים רגישים לזעזועים העלולים לסכן את יציבותם. אחד המאפיינים של הפעילות הבנקאית הוא היותם של הבנקים מתווכים כספיים, המקבלים כספים מלקוחות-מפקידים ומעבירים אותם לשימושם של לקוחות-לווים. כתוצאה מכך, הבנקים פועלים על בסיס צר של הון עצמי. ההון העצמי אמור לשמש כרית בטחון לנושים, וככל שבסיס ההון צר יותר, קל יותר לערער אותו, דבר העלול לדרדר את הבנק במהירות למצב של חדלות פרעון.⁴

שלישית, תלותם של הבנקים באמון הציבור. חלק גדול מכספי הלקוחות המופקדים בבנקים ניתנים למשיכה עם דרישה או לאחר פרק זמן קצר. שמועות על הרעה במצבו של הבנק, בין אם הן נכונות או כוזבות, עלולות לגרום למשיכת פקדונות מבוהלת שהבנק לא יוכל לעמוד בה בכוחות עצמו.⁵ בהלת מפקידים עלולה למוטט בנק גם אם אין לה סיבה ממשית, בבחינת שמועה המצדיקה את עצמה, והיא עלולה להתפשט ולפגוע במוסדות נוספים שיתקשו לעמוד בהתחייבויותיהם. עצם קיומו של פיקוח על הבנקים עשוי להפיג את חששות הציבור, בשל ההנחה כי ישנו גורם-על המפקח על הנעשה בבנקים. פיקוח הדוק שיצליח להבטיח את יציבותם ואת אמינותם של הבנקים, יחזק את אמון הציבור במערכת הבנקאית ויעודד אותו לשים את מבטחו – ואת כספו – בבנקים.

רביעית, רבים מהלקוחות המשתמשים בשירותי המערכת הבנקאית אינם יכולים להגן על עצמם מפני הסיכונים, בשל הקושי לאתר בעוד מועד סימנים להסתבכות הממששת ובאה. לא רק שקיים קושי מעשי בהשגת מידע רלבנטי ומעודכן על מצבו של הבנק, אלא גם עלות השגתו של המידע היא גדולה מכדי שכדאי יהיה ללקוחות לנסות להשיגו בעצמם.

כל הסיבות המנויות לעיל לשם הגברת הרגולציה על הבנקים, נקשרות לצורך בהבטחת יציבותה של המערכת הבנקאית ובחזיוקה. מנגד, ניתן להציע סיבה אחרת לגמרי להגברת הפיקוח על הבנקים, והיא דווקא החשש מפני התעצמות כוחם של הבנקים. הצורך בריסון כוחם של הבנקים מצדיק, לפי גישה זו, את הכפפתם של הבנקים לפיקוח מסוג אחר. הדבר נכון במיוחד למשק קטן כדוגמת המשק

³ כגון התמוטטות הבנקים למשכנתאות בארה"ב (משבר הסאב-פריים) שגרמה למשבר לא רק בשוק המשכנתאות האמריקאי אלא בעולם כולו. ראו על כך פרוקציה תשע"א, פרק א; Solomon and Minnes 2011.

⁴ כפי שקרה למשל בבנק למסחר בשנת 2002 בעקבות המעילה בסך של 254 מיליון ש"ח, סכום שעלה פי כמה על הון העצמי של הבנק שהסתכם ב-51 מיליון ₪. ראו: מבקר המדינה: דו"ח שנתי 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, פרק רביעי – פיקוח המפקח על הבנקים בבנק ישראל על הבנק למסחר, זמין באתר <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=376&id=161&contentid=&parentid=undefine.d&sw=1366&hw=698>.

⁵ כדוגמת המקרה של בנק Northern Rock בבריטניה בשנת 2007. ראו על כך את דוח הוועדה הבריטית הפרלמנטרית: House of Commons, Treasury Committee: The Run on the Rock (Vol 1, January 2008), available at <http://www.parliament.the-stationeryoffice.co.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtreasy/56/56i.pdf>.

הישראלי המאופיין במבנה הריכוזי של מערכת הבנקאות שלו. במשק כזה יש לייחס משקל רב לנושא ריכוז הכוח הכלכלי, ולמנוע היווצרות מוקדי כוח העלולים לנצל את עוצמתם ואת כוח השוק שלהם על חשבון מגזרים הנתפסים כחלשים יותר מבחינת כוחם הכלכלי, כגון לקוחות צרכניים (פלאטו-שנער 2010, 53; Plato-Shinar 2012, 222). המתח בין הצורך בהבטחת יציבותם של הבנקים לבין הצורך בהגנה על הצרכן הבנקאי, הוא העומד בבסיס המחקר הנדון ויבוא לידי ביטוי בסוגיות השונות שתידונה בהמשך.⁶

מבנה המחקר הוא להלן: **פרק ב'** יכלול סקירה של הרגולציה הבנקאית הקיימת בישראל, תוך פירוט בעלי התפקידים השונים ודיון בסמכויותיהם. **פרק ג'** יתאר את המערכת הבנקאית הישראלית תוך הבלטת שני תהליכים חשובים שהשפיעו עליה בשלושת העשורים האחרונים: האחד הוא תהליך ההלאמה – ולאחר מכן ההפרטה – שעבר על הבנקים בישראל. והשני הוא תהליך התחזקותו של אינטרס השמירה על יציבות המערכת הבנקאית, בעיקר לאור המשבר הפיננסי העולמי של השנים האחרונות. הפרק יקשור בין שני סוגי התהליכים הללו במטרה להראות שדווקא בעקבות הפרטת הבנקים נודעת חשיבות מיוחדת לשמירה על יציבותם. **פרק ד'** יעסוק בנושא של הגנת הצרכן הבנקאי, זאת לאור פער הכוחות הגדול בין הבנק לבין הלקוח והצורך בריסון כוחו של הבנק. **פרק ה'** יעסוק בניגוד הקיים בין שני השיקולים שנידונו בפרקים הקודמים, יציבות המערכת הבנקאית מחד והגנת הצרכן הבנקאי מאידך. **פרק ו'** ינתח את סוגיית העמלות הבנקאיות כמקרה בוחן המדגים את המתח האמור. שלושת הפרקים הבאים יעסקו במנגנון הרגולטורי הראוי כדי להבטיח את קידום שתי המטרות השונות - שמירה על יציבות הבנקים מול הגנה על הצרכן הבנקאי: **בפרק ז'** יוצגו מודלים רגולטוריים שונים הנהוגים במדינות אחרות. **בפרק ח'** יסקרו היתרונות והחסרונות של כל אחד מהמודלים הקיימים. ואילו **פרק ט'** יבדוק מהו המודל הרגולטורי הרצוי למערכת הבנקאית בישראל. **פרק י'** יסכם את המאמר תוך ניסיון לגזור מסקנות מהדיון הספציפי בנושא הרגולציה הבנקאית לתחום הרחב יותר של רגולציה בכללותה.

ב. הרגולציה הבנקאית

הרגולציה הבנקאית חלה על "תאגידים בנקאיים", מונח הכולל שורה של גופים פיננסיים⁷ אשר רוב רובם הם הבנקים המסחריים (בנקים, בנקים למשכנתאות ובנקים זרים),⁸ ולכן מאמר זה יתמקד בהם. הרגולציה הבנקאית עוסקת בשני תחומים עיקריים: האחד הוא התחום הארגוני-מנהלי, העוסק בהקמת בנק, ניהולו הפנימי, ביצוע תפקידיו כאמצעי לביצוע המדיניות הכלכלית של הממשלה, ואופן הפיקוח עליו. השני הוא התחום העסקי, העוסק בשירותים הבנקאיים השונים שנותן הבנק ללקוחותיו, וחל על מערכת היחסים בין הבנק לבין הלקוח, הערב וצדדים שלישיים בקשר למתן השירותים האמורים. להבחנה בין שני תחומים אלו של הרגולציה הבנקאית נודעת חשיבות רבה: כל אחד מהם נועד לשרת מטרות אחרות, מבוסס על מקורות משפטיים נפרדים, ובעל תכונות אופייניות נבדלות (בן-אוליאל תשנ"ו, 27). כפי שנראה להלן, בעוד שהרגולציה בתחום הארגוני-מנהלי משקפת בעיקרה את אינטרס היציבות, הרגולציה של התחום העסקי משקפת את אינטרס הצרכן.

⁶ מתח זה בין שתי המטרות הפיקוחיות התעורר גם בהקשר דומה של הפיקוח על הביטוח. ראו: ע"א 7721/96 איגוד שמאי הביטוח בישראל נ' המפקחת על הביטוח, פ"ד נה(3) 626, 650, 652 (2001).

⁷ סעיף 1 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א - 1981 מגדיר: "תאגיד בנקאי" - בנק, בנק חוץ, בנק למשכנתאות, בנק למימון השקעות, בנק לקידום עסקים, מוסד כספי או חברת שירותים משותפת". ראוי לציין כי חברות כרטיסי האשראי אינן נחשבות "תאגיד בנקאי" כי אם "תאגיד עזר" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הנ"ל, אולם גם הן כפופות לבנק ישראל ולפיקוח על הבנקים.

⁸ ראו באתר בנק ישראל <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/BanksAndBranchLocations/Pages/IsraeliBanks.aspx>

1. הרגולציה הבנקאית - התחום הארגוני

מערכת החקיקה המסדירה את התחום הבנקאי הארגוני כוללת מספר חיקוקים חשובים: חוק בנק ישראל, התש"ע – 2010 כשמו כן הוא - עוסק בבנק ישראל כבנק המרכזי של מדינת ישראל. החוק קובע את כינונו של בנק ישראל, מבנהו, מטרותיו, תפקידיו וסמכויותיו. כן קובע חוק בנק ישראל את עקרון עצמאותו של הבנק (סעיף 5 לחוק).⁹ החוק מתייחס במידה מסוימת גם למערכת הבנקאית. כך למשל, אחת ממטרותיו של בנק ישראל היא לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה (סעיף 3(א)(3) לחוק). אחד מתפקידיו של בנק ישראל הוא פיקוח והסדרה של המערכת הבנקאית (סעיף 4 לחוק). בנוסף, פועל בנק ישראל כבנקאי של הבנקים: הוא רשאי לפתוח להם חשבונות, לקבל מהם פקדונות ולתת להם אשראי (סעיפים 36(3) ו-4 לחוק). סוגיה חשובה המוסדרת בחוק בנק ישראל היא נזילות הנכסים של התאגידים הבנקאיים, המחייבת אותם להחזיק מקורות כספיים זמינים ("נזילים") לשימוש מידי לצורך פרעון התחייבויותיהם ללקוחותיהם (סעיף 38 לחוק).

לנגיד בנק ישראל סמכות להטיל סנקציה של עיצום כספי על כל המפר את הוראות החוק, ובכלל זה הבנקים. כן מוסמך הנגיד להטיל עיצום כספי על מנכ"ל של תאגיד (לרבות תאגיד בנקאי) אשר לא פיקח או לא נקט את כל האמצעים הסבירים למניעה של הפרת הוראות החוק, ואף להורות על הפסקת כהונתו (פרק יב לחוק).

חוק אחר השייך לתחום הבנקאי-ארגוני הוא חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א – 1981. חוק זה קובע שורה ארוכה של איסורים, הגבלות ותנאים המתייחסים הן לשלב הקמת הבנק והן לאופן ניהולו ולתחומי עיסוקו. בעניין זה ראוי לציין כי סעיף 13 מקנה לבנק ולבנק חוץ סמכות ייחודית לניהול חשבונות עובר ושב, סמכות שלא הוקנתה לגופים פיננסיים אחרים. סמכות ייחודית נוספת הוקנתה לכלל התאגידים הבנקאיים בסעיף 21 לחוק, והיא הסמכות לעסוק במקביל בקבלת פקדונות ובמתן אשראי, סמכות אשר תוארה ע"י בית המשפט העליון ככוח "מעין מונופוליסטי המוענק לבנקים על פי הדין" ואשר מחייב קיומן של ערבויות חוקיות אשר תגבלנה את יכולת הבנקים לעשות בו שימוש לרעה.¹⁰ החוק מטיל סנקציות פליליות בגין הפרת הוראותיו או הפרה של הוראות הנגיד או המפקח שניתנו מכוחו, וכן מסמיך את המפקח על הבנקים להטיל קנס אזרחי (פרק ז).

חיקוק נוסף הוא פקודת הבנקאות משנת 1941, אשר אחד הנושאים החשובים המוסדרים בה הוא הפיקוח על הבנקים. הפקודה מסמיכה את נגיד בנק ישראל למנות מפקח על הבנקים, שיהיה עובד בנק ישראל ובידיו יהיו הפיקוח הכללי והביקורת על כל תאגיד בנקאי (סעיף 5 לפקודה). הפקודה מקנה למפקח על הבנקים ולבאים מטעמו כלי פיקוח שונים ובכללם סמכות

⁹ ביטוי לעצמאות בנק ישראל ניתן למצוא גם **בתזכיר חוק התאגידים הציבוריים**, התשע"ג – 2013, שנועד ליצור חוק מסגרת לתאגידים הציבוריים לרבות פיקוח על התנהלותם התאגידית. סעיף 81 והתוספת השלישית לחוק מוציאים מתחומי תחולתו של החוק את בנק ישראל. ביטוי נוסף לעצמאות בנק ישראל ניתן לראות בהחלטת הממשלה מדצמבר 2011, המחריגה את בנק ישראל, כמו את שאר הרגולטורים הפיננסיים, משורה של תוכניות שמטרתן ייעול ושיפור הרגולציה בישראל המפורטות באותה החלטה ואשר חלות על כלל הרגולטורים בארץ. ראו: החלטת ממשלה מס' 4027 מיום 25.12.11, בנושא "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית – המשך הדיון" סעיף 7, זמין באתר משרד ראש הממשלה <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des4027.aspx>. בטיוטה מאוחרת יותר של החלטת ממשלה מוצע שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יפנה לרגולטורים המוחרגים מהתוכנית על מנת שישקלו לבצע תהליכים מקבילים באופן וולונטרי. כן מוצע לבטל את ההחרגה של המפקח על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר, ולהותיר על כנה את ההחרגה של בנק ישראל. ראו: **טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית, הצעה להחלטה**, מיום 7.8.13, סעיף 3, זמין באתר משרד ראש הממשלה <http://www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/gov33/Documents/143.pdf>.

¹⁰ ע"א 1304/91 טפחות בנק משכנתאות ישראל בע"מ נ' ליפרט, פ"ד מז(3) 309, 323 (1993).

לדרוש מסירת ידיעות ומסמכים (סעיף 5א), וסמכות לבצע חקירות משטרתיות בהסמכת שר המשטרה (סעיף 5ג).¹¹

סעיפים שונים בפקודה מקנים כוח רב למפקח על הבנקים ולנגיד בנק ישראל לשם פיקוח על פעילותם התקינה של הבנקים. כך, אם המפקח סבור שבנק מנהל את עסקיו בצורה בלתי תקינה, הוא רשאי לדרוש את תיקון הליקוי. אם הבנק הגיש השגה על דרישה זו, מי שידון ויחליט בה הוא המפקח, ועל הבנק לציית לקביעתו (סעיפים 8א-א8א(ב)). אם הבנק אם התאגיד הבנקאי לא תיקן את הפגמים כנדרש, ובכל מקרה בו סבור המפקח שיש צורך לנקוט אמצעים כדי למנוע מצב שתאגיד בנקאי לא יוכל לקיים התחייבויותיו או יפגע בלקוחותיו או בבעלי זכויות בו, רשאי המפקח לנקוט בשורה של צעדים כגון: להורות לבנק להימנע מסוגי פעולות ועסקאות; לאסור על חלוקת דיבידנדים לבעלי מניותיו ועל מתן הטבות למנהליו ועובדיו הבכירים; להתלות או להגביל סמכותו של חבר דירקטוריון, מנהל עסקים או בעל זכות חתימה, ואף להעבירם מתפקידם (סעיף 8ג). במקרים חריגים רשאי אף הנגיד להתערב. כך למשל כאשר הוא סבור שתאגיד בנקאי פלוני אינו יכול לקיים התחייבויותיו, או שאין בידיו - מפני שניהל את עסקיו בדרך הסוטה מנוהל בנקאי תקין - להשיב נכס שהופקד בידיו, או שחברי דירקטוריון שלו או מנהלי עסקיו נהגו בדרך העלולה לפגוע בניהול העסקים התקין של התאגיד הבנקאי. בכל המצבים הללו רשאי הנגיד למנות מנהל מורשה שינהל את התאגיד הבנקאי, מפקח מיוחד לתאגיד הבנקאי שיפקח על הנהלתו, או ועדת הנהלה לתאגיד הבנקאי שתייעץ למנהל המורשה (סעיף 8ד). אי ציות להוראת המפקח או הנגיד כאמור לעיל עלולה לגרור הטלת סנקציות פליליות על הבנק, מנהליו ועובדיו הבכירים (סעיף 8ה).

סמכות מיוחדת שנוספה לפקודת הבנקאות בשנת 2005 היא סמכות המפקח על הבנקים "ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי, של נושא משרה בו ושל כל מי שמועסק על ידיו, והכל כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיו, וכדי למנוע פגיעה ביכולתו לקיים את התחייבויותיו" (סעיף 5ג(1) לפקודה). למעשה, עוד לפני שנת 2005 נהג המפקח להוציא לבנקים מפעם לפעם "הוראות ניהול בנקאי תקין". אולם בשל העדר אסמכתא סטוטורית מפורשת, מקור הסמכות לא היה ברור.¹² ליקוי זה תוקן כאמור בשנת 2005 עם הוספת סעיף 5(1ג) לפקודת הבנקאות, ואז גם עוגן מעמדן המחייב של הוראות ניהול בנקאי תקין שהוצאו עובר לתיקון.¹³ הוראות ניהול בנקאי תקין מקיפות תחומי פעילות רבים של הבנק ובכללם: ניהול התאגיד הבנקאי ובקרה על פעילותו, אשראי והשקעות, סיכונים פיננסיים וסיכוני ניהול, מניעת הלבנת הון ומימון טרור, יחסי בנק-לקוח, ועוד. במילים אחרות, הוראות אלו עוסקות הן בתחום היציבותי והן בתחום הצרכני, הבחנה אליה נחזור בהמשך המאמר. אי קיום הוראות ניהול בנקאי תקין מהווה פגם בניהול התקין של עסקי הבנק, המאפשר למפקח על הבנקים, בין היתר, לדרוש את תיקון הפגם (סעיף 8א(א) לפקודה נזכר לעיל) וכן להטיל עיצומים כספיים בגינו (סעיף 14ח(1) לפקודה).

¹¹ בעניין זה התעוררה מספר פעמים השאלה, האם המפקח על הבנקים ידע או היה עליו לדעת בזמן אמת על התנהגות בלתי תקינה של בנק, ולמנוע אותה עוד לפני שגרמה נזק לציבור הלקוחות. בפרשת בש"א (מחוזי ת"א) 20211/01 **מדינת ישראל נ' רביניאן** (2003), אשר עסקה בשיווק אגרסיבי של ניירות ערך ומתן אשראי לשם רכישתם, ננקטה גישה מצמצמת לאחריות המפקח והתביעה נגדו נדחתה. לעומת זאת בפרשת המעילה בבנק למסחר, דוח מבקר המדינה הצביע על ליקויים בתפקוד הפיקוח על הבנקים. ראו: מבקר המדינה: דו"ח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, לעיל הערה 7, פרק רביעי - פיקוח המפקח על הבנקים בבנק ישראל על הבנק למסחר. ראו גם: הכנסת: מרכז מחקר ומידע: מסמך רקע לדיון בנושא: תפקוד בנק ישראל בכל הקשור לקריסת הבנק למסחר (מאי 2002) זמין באתר <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00257.pdf>.

¹² הצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה - 2005, ה"ח 688, דברי ההסבר בעמ' 701.

¹³ חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה - 2005, סעיף 5.

אחת מהוראות ניהול בנקאי תקין מחייבת כל בנק למנות "קצין ציות" שהוא מנהל בכיר האחראי על הציות של הבנק להוראות החוק והדרישות הרגולטוריות בתחום הצרכני, ומהווה למעשה מנגנון של רגולציה עצמית בתחום זה.¹⁴

עד כה מניתי חוקים בנקאיים העוסקים בתחום הארגוני של המערכת הבנקאית. אולם התחום הארגוני כולל חוקים נוספים שאינם מוגבלים למערכת הבנקאית דווקא, ועם זאת בעלי חשיבות רבה לגביה. מכיוון שהבנקים בארץ הם חברות ציבוריות, הם כפופים לחוק החברות, התשנ"ט-1999 ולחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968. חוק אחר הוא חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות, התשנ"ה – 1995, החל על הבנק בתחום עיסוקו ביעוץ השקעות, כשהרגולטור האחראי על הסדרת התחום הוא הרשות לניירות ערך. דוגמה דומה היא חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (יעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה – 2005, אשר חל על הבנק בתחום עיסוקו ביעוץ פנסיוני, כשהרגולטור בתחום זה הוא הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.

חוק אחרון שראוי להזכיר במסגרת החלק העוסק ברגולציה הארגונית הוא חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988, אשר מטרתו פיתוח התחרות במשק במטרה למנוע היווצרות של מוקדי כוח כלכליים, העלולים לגרום לעיוות בהקצאת המשאבים וליכולת השפעה בלתי ראויה (יגור 1999, 45). מטרה זו מקבלת משנה חשיבות בהקשר הבנקאי, לאור הריכוזיות והעדר התחרותיות המאפיינים את המערכת הבנקאית בישראל.¹⁵ שוק הבנקאות הישראלי נשלט על ידי חמש קבוצות בנקאיות גדולות, אשר שיעור הנכסים שלהן מסך נכסי המערכת עומד על כ- 94%. שתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות – בנק לאומי ובנק הפועלים – מחזיקות לבדן בכ- 58% מסך הנכסים.¹⁶ בין הגורמים שהובילו למיעוט השחקנים בשוק ולמידת הריכוזיות הגבוהה בו ניתן למנות את גודלו של המשק הישראלי, המאפשר להגיע להיקף פעילות משמעותי על מנת לנצל את יתרונות הגודל ולהבטיח יעילות תפעולית וביזור סיכונים נאות.¹⁷

פרק 1ד בחוק עוסק בקבוצת ריכוז, המוגדרת כ"קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים שבידיהם נתון ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם (סעיף 31ב(א) לחוק). הממונה על ההגבלים העסקיים רשאי להכריז על קבוצת ריכוז אם ראה כי בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים קיימת תחרות מועטה בעסקים ונקיטת צעדים עשויה למנוע פגיעה משמעותית בציבור או להגביר את התחרות בענף באופן משמעותי (סעיף 31ב(א) לחוק). לאחר שהוכרזה קבוצת ריכוז, הממונה על ההגבלים העסקיים רשאי להורות לחברי הקבוצה על נקיטת צעדים מתאימים לשם הגברת התחרות (סעיף 31ג לחוק).

עם זאת, לגבי הבנקים נקבע דין מיוחד בחוק. סעיף 31ד(א) מחייב את הממונה על ההגבלים העסקיים להתייעץ עם נגיד בנק ישראל והמפקח על הבנקים בנוגע לכוונתו להכריז על קבוצת ריכוז בתחום הבנקאי, וכן יודיע להם על כוונתו לתת הוראה לבנק כלשהו בעניין זה. אולם אם לדעת הנגיד או המפקח, מתן הוראה כאמור יסכן את יציבותו של הבנק או את

¹⁴ המפקח על הבנקים: הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 308 בנושא קצין ציות.
¹⁵ **בנק ישראל: הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, דו"ח מסכם** (מרץ 2013) 11-12, 45. זמין באתר בנק ישראל <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/20120701.pdf>.

¹⁶ בנק ישראל: מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2012 (יולי 2013) עמ' 5-7, זמין באתר <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib4/BankingSystemAnnualRep2012.pdf>.

¹⁷ דוח הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, לעיל ה"ש 15, בעמ' 43.

יציבותה של המערכת הבנקאית, יימנע הממונה ממתן ההוראה.¹⁸ נמנע הממונה ממתן הוראה כאמור בעקבות התנגדות בנק ישראל, יפרסם עניין זה באתר האינטרנט של הרשות, אלא אם נגיד בנק ישראל או המפקח על הבנקים יסברו כי עצם הפרסום עלול לפגוע ביציבות הבנקאית. חריג מיוחד זה משקף את המתח בין האינטרס של שמירה על יציבות הבנקים, לבין האינטרס של הגנת הצרכן הבנקאי ועידוד התחרות. לקונפליקט זה אתייחס בהרחבה בפרק ה.

פרק נוסף בחוק ההגבלים העסקיים הרלבנטי למערכת הבנקאית, הוא פרק ב האוסר על קיומו של הסדר כובל. הסדר כובל מוגדר כ"הסדר הנעשה בין בני אדם המנהלים עסקים, לפיו אחד הצדדים לפחות מגביל עצמו באופן העלול למנוע או להפחית את התחרות בעסקים בינו לבין הצדדים האחרים להסדר, או חלק מהם, או בינו לבין אדם שאינו צד להסדר" (סעיף 2(א) לחוק). הממונה על ההגבלים העסקיים הוא הרשאי לקבוע את קיומו של הסדר כובל (סעיף 41(א)(1) לחוק).¹⁹ קיומו של הסדר כובל מהווה עבירה פלילית (סעיף 47 לחוק). בנוסף, מוסמך הממונה להטיל על הצדדים להסדר הכובל סנקציה של עיצום כספי (פרק ז1 לחוק).

2. התחום העסקי

התחום העסקי מתייחס לשירותים הבנקאיים השונים שנותן הבנק ללקוחותיו, והרגולציה חלה על מערכת היחסים בין הבנק לבין הלקוח, הערב וצדדים נוספים בקשר למתן שירותים אלה. החוק הבנקאי המרכזי המסדיר את מערכת יחסי בנק-לקוח הוא חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א – 1981. חוק זה הוא חוק צרכני מובהק. נקודת המוצא של החוק היא פערי הכוחות והמידע בין הבנק לבין הלקוח הממוצע, והצורך במתן הגנה רחבה ללקוח (פלאטו-שנער 2013). לאור זאת קובע החוק שורה ארוכה של הגנות בעלות אופי קוגנטי החלות על אף כל ויתור או הסכם נוגד (סעיף 17 לחוק). בשנת 1994 תוקן החוק והוחל גם על ערבים, על סמך ההבנה שגם הערב זקוק להגנה מפני הבנק, לא פחות מזו לה זקוק הלקוח (סעיף 17 לחוק).

החוק כולל שורה ארוכה של הגנות חשובות כגון איסור הטעיה (סעיף 3); איסור פגיעה בנסיבות מיוחדות (סעיף 4); חובת גילוי נאות של פרטי העסקה הבנקאית (סעיף 5 לחוק). חובת הבנק לספק לציבור שירותים בנקאיים מסוימים (סעיף 2); איסור התניית שירות בשירות (סעיף 7); קביעת שיטות לחישוב ריבית ומועדי זקיפת חיובים וזיכויים (סעיף 8); קביעת פרוצדורה להקלת המעבר מבנק לבנק (סעיף 5ב); פרק בנושא פיקוח על העמלות (פרק 2 אשר יידון בהרחבה בפרק ה למאמר זה); ועוד. עוד נקבע בחוק כי הפרת ההוראות מקנה ללקוח הנפגע סעד אזרחי של פיצויים (סעיף 15), ונוסף לכך עלולה להיות עבירה פלילית של הבנק (סעיף 10), של מנהליו ושל עובדיו הבכירים (סעיף 11). כן כלולה בחוק הסנקציה של "עיצום כספי" (קנס אזרחי) בסמכות המפקח על הבנקים (סעיף 11א).

מכשיר חשוב נוסף שנקבע בחוק הוא הסמכת המפקח על הבנקים לברר פניות של הציבור בדבר עסקיהם עם הבנק, ובמקרים בהם נמצאה הפנייה מוצדקת, לחייב את הבנק בתיקון

¹⁸ ההוראות לעניין הימנעות ממתן הוראה עקב הודעת נגיד בנק ישראל או המפקח על הבנקים יחולו עד ליום 1.1.2014. שר האוצר רשאי להאריך את התקופה. ראו: חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 12), תשע"א – 2011, ס"ח 984, סעיף 9.

¹⁹ הסדר כובל כזה הוכרז על ידי המונה על ההגבלים העסקיים בשנת 2009, בגין העברת מידע בין הבנקים בנוגע למחירי העמלות הבנקאיות. ראו **רשות ההגבלים העסקיים: קביעה בעניין הסדרים כובלים בין בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, בנק המזרחי והבנק הבינלאומי, שעניינם העברת מידע הנוגע לעמלות** (מיום 26.4.2009). זמין באתר הרשות להגבלים העסקיים:

<http://archive.antitrust.gov.il/ANTIItem.aspx?ID=9880&FromSubject=100047&FromYear=2013&FromP.age=0>

הליקוי (סעיף 16).²⁰ לפני חקיקת החוק לא היה לציבור הלקוחות מקום לפנות אליו לשם בירור תלונותיהם כנגד הבנקים. המפקח על הבנקים טיפל אומנם בפניות הציבור שהגיעו אליו, אך זאת מכוח מעמדו כלפי הבנקים ולא מכוח סמכות פורמלית.²¹ מאז שנכנס החוק לתוקפו גדל מספר התלונות שהוגשו למפקח בצורה משמעותית. הצוות ליישום הוראותיו של חוק הבנקאות (שרות ללקוח) קבע בהקשר זה כי "נראה שגידול זה קשור בחוק, וכן בהעמקת מודעות הלקוחות לזכויותיהם."²² על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, חלק ניכר מהתלונות נמצא מוצדק וזוכה לטיפול.²³ לסיכום, חוק הבנקאות (שרות ללקוח) הוא חוק ראוי וחשוב, המשקף את המגמה להגן על צרכנים כלקוחות הבנקים.²⁴ במהלך כשלושים שנותיו הביא לשיפור מהותי במצבם של לקוחות הבנקים (פלאטו-שנער 2013, 208).

בדומה לתחום הארגוני של הרגולציה הבנקאית, גם בתחום העסקי נכללים חוקים שאינם מיוחדים למערכת הבנקאית דווקא, ועם זאת בעלי חשיבות רבה לגביה. דוגמה אחת לכך היא חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות, התשנ"ה – 1995. חוק זה מטיל חובות התנהגות על יועץ ההשקעות כלפי הלקוח מתוך מטרה להבטיח שירות מקצועי והוגן (פרק ג). חוק בעל מבנה כמעט זהה הוא חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומסלוקה פנסיונית), התשס"ה – 2005, המטיל חובות התנהגות על היועץ הפנסיוני כלפי לקוחו (פרק ג).

חוק מסוג אחר לגמרי הוא חוק איסור הלבנת הון ומימון טרור, התשנ"ט – 1999. מכוח החוק פרסם נגיד בנק ישראל את צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח ושמירת מסמכים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א – 2001. החוק והצו מטילים על הבנקים ארבע חובות, והן: חובת זיהוי הלקוח וכל מי שקשור לפעילות הבנקאית; חובת דיווח על עסקאות מסוימות שביצע הלקוח, למאגר מידע מיוחד המנוהל על ידי הרשות לאיסור הלבנת הון; חובה לנהל רישומים ולשמור עליהם; וחובה למנות בבנק גורם אחראי לנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור (פלאטו-שנער 2003/4; פלאטו-שנער הסודיות הבנקאית 2003; Plato-Shinar 2003). הגוף המפקח על אכיפת החוק והצו הוא המפקח על הבנקים (סעיף 11 לחוק). למפקחים שמונו על ידו מוקנות סמכויות רחבות הכוללות דרישת מידע, תפיסת מסמכים, כניסה למקומות שונים, ועוד (סעיף 11 ד לחוק). הסנקציה בגין הפרת החובות המוטלות על הבנק מכוח החוק והצו היא עיצומים כספיים, המוטלים על ידי וועדה מיוחדת בראשות המפקח על הבנקים (פרק ה

²⁰ ראו בעניין זה את בג"צ 2472/09 אלישיוב נ' המפקח על הבנקים (2009) שם נקבעו קווים מנחים להפעלת סמכות זו של המפקח. נפסק שלא כל מחלוקת עובדתית בין בנק ללקוח המולידה פנייה למפקח על הבנקים, מעלה בהכרח צורך והצדקה בבחינה מערכתית על ידי המפקח. כן נפסק כי עניין המצדיק בירור עובדתי מורכב בחינתו הולמת דיון בערכאה שיפוטית, לא יתברר בידי המפקח. בג"צ גם הכיר בכך שבשל עומס המטלות, ייקבעו סדרי עדיפות בטיפול בתלונות וייתן דגש לאותם עניינים שבראיה כוללת בירורם חשוב להבטחת ניהול מערכת ראוי של מערכת הבנקאות. ראו בדומה בג"צ 10788/06 גזונטהייט נ' בנק ישראל - המפקח על הבנקים (2007). בג"צ 5048/07 ארבל נ' בנק ישראל - המפקח על הבנקים (2007).

²¹ הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א – 1980, ה"ח 106, 110. דוח הצוות לבחינת יישומו של חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (ינואר 1985) 10.

²² שם, בעמ' 19.

²³ בשנת 2012 שיעור הפניות המוצדקות עמד על 21.5%. ראו: בנק ישראל: סקירת פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום הטיפול בפניות ותלונות ציבור לשנת 2012 (אפריל 2013). זמין באתר

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents>

בנק ישראל 20% - סקירה 20% שנתית 20% של 20% פניות 20% ציבור 20% לשנת 2012

²⁴ הגנה צרכנית נוספת ניתן למצוא גם בחוקים נוספים כגון: פקודת הבנקאות, סעיפים 13-13ב העוסקים בסוגיות שונות ביחסי בנק-לקוח. חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו – 1986, החל על מנפיקים של "כרטיסי חיוב" (כרטיסי אשראי, כרטיסי בנק וכרטיסי תשלום) ומעניק ללקוח הגנות שונות כלפי הגוף המנפיק. פרק ב בחוק הערבות, התשכ"ז – 1967, המעניק הגנות רחבות לערב כלפי הבנק. חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז – 1967, המטיל על הבנק מגבלות בעת מימוש משכנתא על דירת המגורים של החייב ומשפחתו (סעיפים 38ג), 138א לחוק). חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה – 1974 אשר נועד להגן על רוכשי דירות מגורים בפרויקטים הנבנים על ידי קבלנים במימון בנקאי.

לחוק). ראוי להדגיש כי הרשות לאיסור הלבנת הון איננה גוף מפקח, אלא רשות מודיעינית המפעילה את מאגר המידע שהוקם מכוח החוק, מעבדת את המידע שהתקבל בו, ובמקרה הצורך מעבירה אותו לרשויות החוקרות להמשך הטיפול (סעיף 29 לחוק).

בנוגע לשירות הבנקאי של משיכת שיקים, כפופים הבנקים לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א – 1981. מטרתו של חוק זה היא להילחם בתופעה של משיכת שיקים ללא כיסוי באמצעות הטלת סנקציות על מושכי שיקים כאמור. החוק מחייב את הבנקים, בין השאר, לפקח על משיכות השיקים של לקוחותיהם, לספור את כמות השיקים החוזרים בשל העדר כיסוי, ולהטיל סנקציות והגבלות על מושכי השיקים ללא כיסוי (סעיפים 2 ו-3 (ב) לחוק). בנק שלא מילא אחר הוראות החוק, רשאי המפקח לראות בכך ניהול בלתי תקין לעניין סעיפים 8א ו-8ג לפקודת הבנקאות שהוזכרו לעיל (סעיף 18).

פסיקת בתי המשפט, הגם שאיננה נכללת בהגדרת המונח "רגולציה", משמשת כלי חשוב נוסף לאכיפת זכויות הלקוחות כלפי הבנק.²⁵ יותר מכך, בתי המשפט הרחיבו את אחריות הבנקים והטילו עליהם חובות רחבות מעבר לאלו המפורטות בחקיקה. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא הטלת חובת אמון גורפת על הבנקים.²⁶ חובת האמון דורשת מהבנק לפעול בסטנדרט התנהגות גבוה ביותר, להימנע ככל האפשר מניגודי עניינים, ולפעול כשטובת הלקוח מול עיניו.²⁷ אחת ההצדקות להטלת חובת אמון על הבנקים היא תפיסתם כגופים מעין-ציבוריים.²⁸ הוסבר כי הבנקים ממלאים תפקידים ציבוריים רבים, הם משמשים שליחים לביצוע מדיניות ממשלתית ומהווים צינור להעברת הלוואות ממשלתיות לציבור.²⁹ כן נאמר שיש בפעילותם של הבנקים מאפיינים של שירות חיוני לציבור (וינרוט 1998, 2000, 98),³⁰ והוזכר כי הבנקים זוכים לגיבוי מאת בנק ישראל להבטחת פקדונותיהם של לקוחותיהם. בהיות הבנקים גוף מעין-ציבורי, נפסק שיש לחייב אותם בסטנדרט של התנהגות גבוה במיוחד, ועל כן הוטלה עליהם חובת אמון כאמור. לגישה זו ניתן למצוא ביטויים בודדים גם במדינות אחרות.³¹ אולם העוצמה שבה היא חדרה לדיני הבנקאות בישראל ויישומה התכוף בפסיקת בתי המשפט, הופכים אותה לאחד המאפיינים הייחודיים של השיטה הישראלית (Plato-Shinar and Weber, 2008).

לסיכום, הבנקים נתונים לרגולציה מקיפה ביותר, הן בתחום הארגוני-מנהלי והן בתחום פעילותם העסקי.

ג. יציבות המערכת הבנקאית ותהליך ההפרטה של הבנקים

²⁵ על כך שגם פסיקה נכללת בהגדרת המונח "רגולציה" ראו לעיל את המקורות בה"ש 3.
²⁶ פסק הדין המרכזי בעניין זה הוא ע"א 5893/91 טפחות בנק משכנתאות לישראל בע"מ נ' צבאח, פ"ד מח(2) 573.
²⁷ פלאטו-שנער 2010, 71; Plato-Shinar 2006; Plato-Shinar 2007.
²⁸ פורת 1994; וינרוט 1998, 27. רובינשטיין ואוקון 2003, 831; השו: פלאטו-שנער 2010, 60.
²⁹ ע"א 8068/01 איילון חברה לביטוח בע"מ נ' מנהל עזבון אופלגר ז"ל, פ"ד נט(2) 349, 369 (2004), המציין כי הבנקים נדרשים לבצע מדיניות שלטונית מכוח חוק איסור הלבנת הון. בע"א 5379/95 סהר נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פ"ד נא(4) 464, 474-475 (1997), נקבע כי כאשר הבנק עוסק בהעברת בעלות על כלי רכב מטעם משרד הרישוי הוא ממלא פונקציה שלטונית של ממש ופועל כזרועו הארוכה של משרד הרישוי.
³⁰ בדומה נפסק בארצות-הברית כי "הבנקים מעניקים שירותים חיוניים לציבור המשפיעים בצורה מהותית על רווחת הציבור". ראו: Commercial Cotton Co. v. United California Bank, 163 Cal. App. 3d 511, 209 Cal. Rprt. (1985). לביקורת על גישה זו ראו: Curtis 1986-1987. לתמיכה בגישה זו ראו: Hunt 1994.
³¹ בפרשת Shaw v. Union Bank and Trust, 640 P. 2d 953, 957 (1981) התמקד השופט Opala ביחסים המיוחדים בין הבנק לבין הציבור בכללותו והכיר בסוג מיוחד של חיוב המוטל על הבנק, לא מכוח דיני החוזים או דיני הנזיקין, אלא מתוקף הסטטוס של הבנק כגוף מעין-ציבורי. עם זאת, השופט לא מפרט מהו בדיק טיבו המיוחד של חיוב זה ומה גבולותיו. ראו מאמר המצדד בגישה זו והמנסה להדגים אותה בהקשרים שונים בפסיקה האמריקנית: Harrell 1986.

בנק שמתמוטט או נקלע לקשיים פוגע לא רק בציבור הלקוחות ובציבור המשקיעים שלו, אלא משליך על חוסנה של הכלכלה הישראלית בכללותה.

לאורך השנים נרתמה מדינת ישראל לסייע לציבור במקרים של בנקים שהתמוטטו או נקלעו לקשיים, וזאת באמצעות מתן פיצוי כספי ללקוחות הבנק אשר פקדונותיהם בבנק ירדו לטמיון. כך למשל בשנת 1974 עם התמוטטות בנק ארץ ישראל בריטניה; בשנת 1985 עם התמוטטות בנק צפון אמריקה; ובשנת 2002 עם התמוטטות הבנק למסחר (חת 1994א, 240-244; פלאטו-שנער 2002, 17). ראוי לציין כי במקרים אלה, הבנקים שהתמוטטו היו בנקים קטנים יחסית או בינוניים חת 1994א, 236-237).

מקרה מסוג אחר היה "פרשת ויסות המניות" בשנת 1983. התברר כי לאורך שנים פעלו שבעת הבנקים הגדולים באופן בלתי חוקי לויסות שערי מניותיהם במסגרת המסחר בבורסה. משאזלו להם המקורות הכספיים להמשך פעילות זו, נקלעו הבנקים למצב ללא מוצא. הדבר יצר משבר חמור בשוק ההון כולו, בעקבותיו נסגרה הבורסה למשך 18 ימים. במהלך תקופה זו גובש והופעל הסדר המניות הבנקאיות, שעל פיו נטלה על עצמה המדינה התחייבויות מרחיקות לכת לטווח ארוך בסכום עתק של כשבעה מיליארד דולר, לפדיון המניות המוחזקות בידי הציבור על פי ערכן ערב סגירת הבורסה.³² הבנקים, אשר החלו את תהליך הוויסות כגופים סולידיים ויציבים, סיימו אותו בהפסדי ענק כאשר יציבותם בסכנה וכאשר הם נזקקים לעזרה עצומה מצד הממשלה.³³ על פי ההסדר, המניות של ארבעת הבנקים הגדולים שהוחזקו בידי הציבור הועברו לבעלות המדינה, ובכך הולאמו למעשה אותם בנקים (זליכה וצור-ניברג, 2007).³⁴

שליטתה של המדינה בבנקים הגדולים בתקופה בה החזיקה במניותיהם, ומדיניות הסיוע שבאה לידי ביטוי באותן פרשות של התמוטטות הבנקים הפרטיים הקטנים והבינוניים, הרגיעה את חששות הציבור בנוגע ליציבותם של הבנקים. התחושה הכללית הייתה שהמדינה לא תאפשר פגיעה בציבור כתוצאה מהתמוטטותו של בנק. ראוי לציין, כי אף על פי שבפועל פעלה הממשלה לפצות את המפקידים, התחייבות זו אינה מעוגנת בהסדר חוקי מחייב, ועל כן המדינה אינה חייבת לכסות את הפסדי הציבור בכל מקרה בו בנק ישראלי יפשוט את הרגל.³⁵ למרות זאת, שררה בקרב הציבור התפיסה האמורה.

במהלך שנות התשעים החל בישראל תהליך ההפרטה של הבנקים, במסגרתו מכרה המדינה את מניותיה בבנקים לגופים פרטיים.³⁶ תהליך הפרטת הבנקים והחזרת הבעלות בהם לידיים פרטיות היה ארוך וממושך, והוא עתיד להסתיים עם מכירת אחזקותיה האחרונות של המדינה בבנק לאומי.³⁷ העברת המניות הבנקאיות המולאמות לידיים פרטיות הפיחה בענף הבנקאות את התקווה שהבעלים הפרטיים, המעוניינים להשיג תשואה נאה על ההון, ישפרו את היעילות התפעולית של הבנקים. אולם

³² דין וחשבון ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים (ועדת בייסקי) (אפריל 1986); דין וחשבון הוועדה להצעת הסדרים תחיקתיים בתחום שוק ההון ("ועדת גבאי") (אוגוסט 1985).

³³ דין וחשבון ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים, שם, בעמ' 226.

³⁴ על פי בדיקת החשב הכללי במשרד האוצר בשנת 2005, הנזק הישיר למדינה מפרשת הוויסות הגיע ל-41 מיליארד שקל, כשהנזק העקיף הוערך עד מאה מיליארד ש"ח. ראו קורין-ליבר 2005.

³⁵ הכנסת, מרכז מחקר ומידע: מסמך רקע בנושא ביטוח הפקדונות בבנקים (יוני 2002) 9, זמין באתר הכנסת <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00175.pdf>. לפי סעיף 8יא לפקודת הבנקאות, מוקנית סמכות שבשיקול דעת לנגיד בנק ישראל, באישור הממשלה, לקבוע בתנאים מסוימים כי בנק ישראל יערוך לפקדונות הציבור שבידי בנק שאינו יכול לקיים את התחייבויותיו.

³⁶ על כך שמאז שנות השמונים עבר שוק ההון הישראלי תהליכי הפרטה, ליברליזציה ומסחור מהירים והכל ללא רפורמה רגולטורית מקיפה אשר תתאים את מבנה הממשל למבנה המשתנה של השוק והחברה, ראו: לוי-פאור ואחרים טרם פורסם, 7. על כך שמדינת ישראל העדיפה למכור את החזקותיה בבנקים באופן מרוכז לידי בעלי שליטה, להבדיל ממכירה מבוזרת של המניות לציבור הרחב, משום שדרך זו מאפשרת לרגולטור שליטה בלתי פורמלית בבנק, ראו Hamdani and Kamar 2012.

³⁷ על פי נתוני הבורסה לניירות ערך נכון לאפריל 2014, השליטה בבנק הפועלים היא בידי חברת אריסון החזקות בע"מ. השליטה בבנק מזרחי טפחות היא בידי קבוצת עופר-ורטהיים. בנק דיסקונט נשלט בידי קבוצת ברונפמן-שראן, אשר החלה בסוף שנת 2013 בהליך למכירת שליטתה. ורק בבנק לאומי מחזיקה עדיין המדינה מניות בשיעור של כ-6%.

הבעלים החדשים לא עמדו בציפיות ובעיות של חוסר יעילות מאפיינות את המערכת הבנקאית על אף השליטה הפרטית. הבנקים הישראליים אינם רווחיים במיוחד בהשוואה בינלאומית ויעילותם התפעולית נמוכה יחסית בהשוואה לבנקים במדינות מפותחות. זאת בשל הוצאות שכר גבוהות שנובעות מהצמיחה המהירה בהיקף המשרות, גמישות מועטה שיש לבנקים בנוגע לצמצום מצבת כוח האדם, גידול בשיעור העובדים האקדמיים, וכן עדכוני שכר שוטפים ותשלומי מענקים ותגמולים.³⁸ אכן, מחקרים שונים מראים כי במדינות ה-OECD, בנקים שהופרטו הפכו ליעילים יותר, אך במידה פחותה מאשר בהשוואה לתאגידים לא-פיננסיים שהופרטו (Megginson 2005, 1948) והמקורות הנזכרים (שם).

מחקרים נוספים מוכיחים כי הפרטת הבנקים במדינות שונות הובילה לשיפור בתוצאות כאשר המדינה ויתרה לחלוטין על החזקותיה בבנק, כשהבנקים נמכרו למשקיע אסטרטגי, כשבנקים זרים הורשו להשתתף בהפרטה, וכאשר המדינה לא הגבילה את התחרות בענף (Clarke et al 2005) והמחקרים הנזכרים (שם), קריטריונים שלא בהכרח התקיימו לגבי הפרטת הבנקים הישראליים. בנוסף, סקירת פעילותם של הבנקים הקטנים והבינוניים שפעלו בארץ משנות הששים ועד לפרשת ויסות המניות מוכיחה אף היא כי העברת השליטה בבנקים לידיים פרטיות אינה מבטיחה את שיפור תפקודם ויעילותם של הבנקים. להיפך, הסקירה האמורה מצביעה על כישלונותיהם של בנקים רבים שהיו בבעלות פרטית ואשר כללו הסתבכויות עסקיות, ניהול כושל ולא אחת גם מעשי מרמה שהובילו בסופו של דבר להתמוטטות הבנק (חת 1994, 297-298, 316-317).³⁹

ציפייה נוספת שהתבדתה לאחר ביצוע הפרטת הבנקים, הייתה שבעלי השליטה הפרטיים יזרימו הון פרטי לבנק כדי לחזק את בסיס ההון שלו ולתרום לחוסנו (שרוני 2009). בעלי השליטה בבנקים השונים לא רק שנמנעו מכך, הם אף עודדו חלוקת דיבידנדים בסכומי עתק.⁴⁰ הלחץ הפיקוחי שהופעל על בעלי השליטה, לא רק שלא הביא לתוצאה המיוחלת אלא אף הוביל בעלי שליטה למכור את אחזקותיהם בבנק ובכך להשתחרר מעול דרישותיו של הרגולטור.⁴¹ בבנק ישראל הביעו בשנים האחרונות יותר מפעם אחת חוסר שביעות רצון מהתנהלות בעלי השליטה הנוכחיים של הבנקים בעניין זה, אך מעבר לכך לא ננקט נגדם כל צעד אופרטיבי (רוכורגר, 2011).

בעיות אלו שהתגלו בעקבות תהליך ההפרטה של הבנקים, נושא לא פשוט כשלעצמו החורג מתחומי מאמר זה, חידדו את חשיבות השמירה על היציבות של הבנקים. ללא שליטה של המדינה בבנקים מופקד כעת גורלם של הלקוחות בידיהם של בעלי השליטה הפרטיים, אשר מטרתם העיקרית היא להשיא את רווחיהם. בהקשר הבנקאי, שאיפה זו של מיקסוס הרווחים בעייתית במיוחד וזאת משתי סיבות: ראשית, השקעות בעלות סיכויי רווח גבוהים יותר הן מטיבן גם בעלות סיכויי הפסד גבוהים יותר, אשר אם יתממשו הם עלולים לערער את יציבותו של הבנק ואף לגרום להתמוטטותו. התמוטטות בנק עלולה, על ידי אפקט דומינו, לגרום לקריסה של כלל המערכת הבנקאית והפיננסית. שנית, כאשר מדובר במוסד בנקאי קיים אינטרס ראשון במעלה של שמירה על כללי ניהול תקין, ואין זה

³⁸ מערכת הבנקאות בישראל סקירה שנתית 2012, לעיל ה"ש 16, בעמ' 44-47. אך ראו את הממצאים המפורטים אצל ברנע (טרם פורסם) בפרק ה למחקרו, הקובע כי במיגזר משקי הבית קיים שיפור ביעילות עם המעבר לבעלות פרטית, אך במיגזרים אחרים התמונה אינה חד משמעית. פז-פוקס וכוכבי 2010, 9 מציינים כי בנובמבר 2007 הפך בנק לאומי "המולאם" לבנק הגדול במדינה כשהוא גובר על בנק הפועלים הפרטי בפרמטרים של שווי שוק, היקף האשראי לציבור, היקף פקדונות הציבור, והתשוואה על ההון, מה שמוכיח כי בעלות המדינה אינה מהווה מכשול לניהול עסקי. מצב זה השתנה רק במהלך שנת 2011, ראו פאר 2011.

³⁹ דוגמה עכשווית יותר לבנק בבעלות פרטית אשר נקלע להסתבכות עסקית עקב ביצוע עבירות פליליות של יושב הראש שלו היא פרשת דני דנקר בבנק הפועלים. ראו: ה"פ (מחוזי ת"א) 47038-10-12 **מדינת ישראל נ' דנקר** (פסק דין מיום 17.10.13). מענית ואבישר 2013.

⁴⁰ כך למשל בבנק דיסקונט עודדו בעלי השליטה חלוקת דיבידנד של 250 מיליון ש"ח ערב המשבר הפיננסי בשנת 2008, וסירבו להזרים כספים לבנק כדי לחזק את הלימות ההון שלו. ראו רוכורגר 2011; שרוני 2010.

⁴¹ כדוגמת קבוצת ברונפמן-שראן בעלת השליטה בבנק דיסקונט. ראו קורין-ליבר ושטיין 2009. בסוף שנת 2013 החלה הקבוצה בתהליך מכירת מניות השליטה שלה, ראו איזסקו 2013.

רצוי ששיקול הרווח של בעלי המניות יועדף על אינטרס זה. קיים קשר ברור בין רווחיותו של מוסד בנקאי לאורך זמן (להבדיל מרמת הרווח קצר הטווח) ובין מידת האחריות בניהולו. זו מתבטאת בשמירה של כללי ניהול בנקאי תקין, על זהירות במתן אשראי, ועל הימנעות מכניסה לעסקים ותחומים בעלי סיכון רב (חת 1994ב, 316).⁴²

אחת הדרכים להגן על לקוחות הבנקים במקרים של פשיטת רגל בנקאית היא באמצעות ביטוח פקדונות. ביטוח פיקדונות הוא הסדר לפיו מבטחים הפיקדונות של לקוחות הבנקים המסחריים ומוסדות פיננסיים נוספים (כגון קרנות השקעה) תמורת פרמיה שהמוסד הפיננסי משלם לגוף המבטח. הביטוח מגן על הלקוח הבודד ועל כלל הלקוחות של הבנק מפני פגיעה בפקדונות מול סיכונים הנקבעים בהסדר הביטוח. למערכת ביטוח פיקדונות יש שלושה תפקידים עיקריים: לספק הגנה למפקידים בלתי מתוחכמים שאינם יכולים להעריך את סיכון הבנק; לתרום להגברת היציבות של מערכת הבנקאות על ידי הקטנת ההסתברות של משיכת פיקדונות מבוהלת, ולאפשר לבנקים הקטנים להתחרות בהצלחה בבנקים הגדולים.⁴³ יתרון נוסף של הסדר ביטוח הפקדונות הוא שהגוף המבטח אחראי לעיתים גם לבחינה ופיקוח על מוסדות פיננסיים וניהול בנקים כושלים במקביל לרגולטור הענפי, כמו ה-FDIC בארצות הברית.

במדינות רבות בעולם אשר חוו פשיטות רגל של בנקים, החליטה המדינה להנהיג ביטוח פיקדונות חובה. מקור המימון לביטוח פקדונות הוא בדרך כלל כספי ממשלה ומימון בנקאי. מערכת הביטוח יכולה להיות מנוהלת על ידי הממשלה, או על ידי גוף פרטי, או בגרסה המשלבת ניהול ציבורי ופרטי. ככלל, קיימת שונות רבה באופן יישום שיטת הביטוח בין המדינות השונות, אולם התוצאה בכל המקרים היא הבטחת כספי המפקידים והחוסכים.⁴⁴ ישראל, לעומת זאת, היא אחת המדינות הבודדות בעולם המערבי ללא ביטוח פקדונות.⁴⁵ ראינו לעיל שבמקרים של פשיטות רגל בנקאיות המדינה נטלה על עצמה לפצות את המפקידים ללא כל חובה משפטית לכך. מנגנון של ביטוח פקדונות פורמלי אמור להחליף את מנגנון הפיצוי הממשלתי שהתפתח כנורמה בעקבות קריסות של בנקים בארץ. ואכן מדי פעם, עם היקלעותו של בנק כלשהו לקשיים, מתעורר הנושא של ביטוח פקדונות, אולם בסופו של דבר שב ונזנח. בהיעדר ביטוח פקדונות מתחזקת חשיבות השמירה על יציבות הבנקים.

בשנים האחרונות תפס התפקיד של השמירה על יציבות הבנקים מקום מרכזי בפעילות הפיקוח על הבנקים. שני גורמים עיקריים הובילו לכך. הגורם הראשון היה יוזמה של הבנק להסדרי סליקה בינלאומיים (Bank of International Settlements - BIS) המשמש כארגון הגג של הבנקים המרכזיים ברחבי העולם. ארגון זה פירסם כללים מפורטים ביותר בנושא ניהול סיכונים בבנקים ("כללי באזל"), המחייבים את הבנקים המרכזיים בעולם להקים מערך פעולה שיטתי ומוסד של ניהול סיכונים ולפקח בצורה הדוקה על הלימות ההון ורמת היציבות של הבנקים הנתונים לפיקוחם.⁴⁶ בנק ישראל, כחבר בגוף האמור, פעל - וממשיך לפעול - ליישום הכללים האמורים באמצעות קביעת שורה ארוכה של

⁴² על הציפיה מהבנקים לוותר על רווח יתר שמקורו בפעילות בלתי אתית ראו גבע ופלאטו-שנער תשע"א.

⁴³ לינדה 1994; אליאס ושרייבר 1997; אורגלר תשס"ג; שפרון תשס"ג.

⁴⁴ הכנסת: מרכז מחקר ומידע: "מסמך רקע בנושא ביטוח הפקדונות בבנקים" (2002), לעיל ה"ש 35.

⁴⁵ שם, בעמ' 10. דו"ח הצוות הבינמשרדי לעניין רפורמה בשוק ההון ("ועדת בכר") (ספטמבר 2004), זמין באתר <http://ozar.mof.gov.il/bachar/asp/steps.asp>

⁴⁶ גירסה ראשונה של הכללים פורסמה כבר בשנת 1998 ("כללי באזל 1"). בשנת 2004 פורסמו כללים מפורטים ומחמירים בהרבה ("כללי באזל 2") ובשנת 2010 פורסמה סדרה שלישית של כללים ("כללי באזל III"). לכללי באזל 2 ראו: <http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm>. לכללי באזל 3 ראו: <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>. טיוטת תרגום של מסמכים אלו מופיעה באתר בנק ישראל:

<http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/InternationalEntitiesAndStandards/Pages/Default.aspx>

כללי באזל מהווים soft law במובן זה שמבחינה פורמלית הם אינם מחייבים את הבנקים המרכזיים לאמץ אותם. עם זאת קיימת ציפייה חזקה לכך והבנקים המרכזיים אכן מיישמים אותם בצורה מחייבת במדינותיהם. ראו Plato-Shinar and Weber, forthcoming.

הוראות מחייבות לבנקים.⁴⁷ הגורם השני הוא המשבר הפיננסי העולמי של שנת 2008 שבמהלכו התמוטטו בנקים רבים ברחבי העולם.⁴⁸ לאור המשבר האמור, אין להתפלא על כך שהרגולטור הראשי של הבנקים – המפקח על הבנקים - רואה במטרה זו של הבטחת היציבות הבנקאית את אחד התפקידים העיקריים שלו,⁴⁹ והוא נוקט, כאמור, בשורה של פעולות אקטיביות לטיפול בנושא.

ד. הגנת הצרכן הבנקאי

הגנת הצרכן הבנקאי היא מטרה נוספת וחשובה ביותר לאור פער הכוחות הגדול הקיים בין הלקוח הממוצע לבין הבנק. ניתן להצביע על הבדלים עצומים ברמת הידע המקצועי, באמצעים הטכניים לניהול הפעילות הפיננסית ולמעקב אחריה, בכוח הכלכלי, בכושר המיקוח, ועוד. נחיתות הלקוח מול הבנק מאפיינת את כל שלביה של מערכת היחסים ביניהם. החל משלב המשא ומתן, דרך כריתת החוזה הבנקאי, תקופת ביצועו של החוזה, ועד לסיום היחסים. נחיתות הלקוח מוצאת ביטוי גם במקרים של סכסוכים משפטיים מול הבנק. זאת, לנוכח הפער ביכולת הכלכלית לנהל את ההליך השיפוטי, בשל קשיי הוכחה הנובעים מהיעדר מידע מלא, בשל הנחיתות בעמדת המיקוח עוד בשלב המשא ומתן, וכן בשל היעדר התנסות קודמת בעימותים משפטיים (פלאטו-שנער 2010, 53-60).

פער הכוחות בין הלקוח לבין הבנק מתעצם לנוכח הסמכות הייחודית שהוקנתה לתאגידים הבנקאיים לעסוק במקביל בקבלת פקדונות מהציבור ובמתן אשראי (סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי)). סמכות זו תוארה על ידי בית המשפט העליון ככוח "מעין מונופוליסטי המוענק לבנקים על פי הדין", המחייב קיומן של ערבויות חוקיות אשר תגבלנה את יכולת הבנק לעשות בו שימוש לרעה.⁵⁰ נוסף לכך, הבנקים הם הגוף היחיד (למעט בנק חוץ) המורשים לנהל חשבונות עובר ושב שמהם ניתן למשוך שיקים (סעיף 13 לחוק הבנקאות (רישוי)). סמכות זו, בשילוב שאר תחומי הפעולה של הבנקים, מעצימה אף היא את כוחם של הבנקים ומעמיקה את הפער בינם לבין לקוחותיהם.

גורם נוסף המעצים את כוחם של הבנקים בישראל הוא הריכוזיות וחוסר התחרותיות. במערכת הבנקאות חמש קבוצות בנקאיות שהיקף נכסיהן הוא כ-94% מנכסי המערכת. כ-58% מהנכסים מוחזקים בידי שתי הקבוצות הגדולות (בנק לאומי ובנק הפועלים).⁵¹ האפשרות של בנקים נוספים להיכנס למערכת מוסדרת בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 ודורשת קבלת אישור מבנק ישראל. אולם בנק ישראל, לא זו בלבד שלא ניסה לבלום את המגמה הריכוזית אלא שהוא ניסה אף לעודד אותה, מתוך מחשבה שריכוזיות וכוח יתרמו ליציבות הבנקים.⁵²

כוח השוק הרב שבידי הבנקים, ובייחוד שני הבנקים הגדולים, בשילוב עם פערי מידע ניכרים ועם היעדר מערכת מפותחת של דירוג אשראי, מצטברים לחסמי כניסה גבוהים לענף, ולחסמי מעבר גבוהים בפני המשתמשים בשירותיו. כל אלה יחד מאפשרים לבנקים לשמר – ואף להעצים – את הריכוזיות

⁴⁷ ראו לדוגמה את הוראות ניהול בנקאי תקין בנושא "מדידה והלימות הון", את הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 311 בנושא "סיכוני אשראי", ועוד. ההוראות ודברי ההסבר להן מצויים באתר <http://www.boi.org.il/he/bankingsupervision/supervisorsdirectives/pages/nihultakin.aspx>.

⁴⁸ בנק ישראל: ישראל והמשבר העולמי 2007-2009 (ספטמבר 2011), זמין באתר http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/crisis/crisis_2007_2009.pdf.

⁴⁹ ראו את דבריו של נגיד בנק ישראל בישיבת ועדת המשנה של ועדת הכספים לביטוח ביום 23.11.10, בנושא "מבנה הרגולציה הרצוי למדינת ישראל תוך בחינת מודלים עולמיים", בעמ' 3 לפרוטוקול. זמין באתר הכנסת www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2010-11-23.rtf.

⁵⁰ פרשת ליפרט, לעיל ה"ש 10, בעמ' 323.

⁵¹ מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2012, לעיל ה"ש 16, בעמ' 8-9; רוטנברג 2005.

⁵² ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים: דין וחשבון מסכם (יוני 2007) 22, זמין באתר הכנסת http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bank_inq.pdf. רוטנברג 1994, פרק 4. בלי, בן בסט 2007, 115-122, 114.

הקיימת.⁵³ מבנה ריכוזי זה מהווה אוליגופול (או ליתר דיוק – דואופול) שבו מספר קטן של חברות שולט על רוב רובה של הפעילות הענפית. התיאוריה כמו הפרקטיקה מלמדות שבמבנה אוליגופולי אין תחרות מחירים בענף כי, המחיר נקבע על ידי משתתף דומיננטי, ויתר המשתתפים נוטים "לישר קו" עם המחיר שקבע.⁵⁴ לעומת זאת תחרות ערה ובריאה בין הבנקים עשויה להביא לא רק להפחתת מחירים כי אם גם לשיפור איכות השירות, לפיתוח ולחדשנות.

לאור פער הכוחות העצום בין הבנק לבין הלקוח הממוצע ועל רקע העדר התחרות בענף, נדרשים מנגנונים מיוחדים שמטרתם למנוע מהבנק לנצל לרעה את כוחו ולהבטיח הגנה לציבור הלקוחות. על המדינה לפיכך להבטיח לציבור הגינות מירבית מצד הבנק בעת מתן השירותים הבנקאיים השונים, ורמה נאותה של שירות תמורת מחיר סביר. כשם שתפקיד המדינה לדאוג ליציבות הגופים הפיננסיים, כך גם תפקידה לדאוג לרווחת הצרכן הבנקאי.

ראוי לציין כי חוק הגנת הצרכן אינו חל על הבנקים, ולכן לממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן אין סמכות לפקח על המערכת הבנקאית (סעיף 39(1) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981). גם בהקשר של קידום התחרות, הרגולטור העיקרי בתחום - קרי הממונה על ההגבלים העסקיים - בעל סמכות מוגבלת בכל הנוגע למערכת הבנקאית והוא כפוף בעניינים שונים להחלטתם של בנק ישראל והמפקח על הבנקים.⁵⁵ לאור הגבלת סמכותם של הרגולטורים האמונים על האינטרס הצרכני ביחס למגזר הבנקאי, מקבל תפקידו של המפקח על הבנקים בתחום הגנת הצרכן משנה חשיבות.

ראינו כי חוק בנק ישראל אינו כולל בין מטרותיו של בנק ישראל את המטרה של הגנת הצרכן הבנקאי (סעיף 3 לחוק). עם זאת מספר חיקוקים מטילים עליו חובה מפורשת לפעול בנדון או לפחות לשקול שיקולים של טובת הצרכן. כך למשל בפקודת הבנקאות נקבע, לגבי סמכות המפקח להתקין הוראות ניהול בנקאי תקין: "הכל כדי להבטיח את ניהולו התקין [של הבנק] ואת עניינם של הלקוחות". בחוק הבנקאות (רישוי) נקבע כי במסגרת החלטה על מתן רישיון בנק תובא בחשבון "תרומת מתן הרישיון לתחרות בשוק ההון ובמיוחד לתחרות במערכת הבנקאית ולרמת השירותים בה כמו גם טובת הציבור". אף שלגבי עניינים אחרים אין על בנק ישראל או המפקח על הבנקים כל חובה סטטוטורית לפעול לקידום הגנת הצרכן, ניכר כי המפקח בכל זאת רואה בכך את אחד מתפקידיו, כפי שניתן לראות מהפעילות השונה שהוא מבצע בתחום.⁵⁶

בעניין זה ראוי להזכיר את תזכיר החוק לשינוי חברתי כלכלי (תיקוני חקיקה)(הגברת התחרות וטובת הצרכן), התשע"ב – 2012, אשר הוכן ביוזמת הממשלה ואמור היה לחול גם על המפקח על הבנקים ונגיד בנק ישראל כמאסדרים של המערכת הבנקאית.⁵⁷ סעיף 2 לתזכיר קבע כי "בהפעלת סמכות אסדרה או במתן רישיון או היתר, יביא המאסדר בחשבון, בנוסף לכל שיקול אחר שעליו לשקול, את ההשפעה של הפעלת סמכותו על רווחת הצרכנים לרבות יוקר המחיה, ואת השפעתה על קידום התחרות בתחום, ויתעד אצלו בכתב את נימוקיו ואת שיקוליו ביחס להשפעה זו". עם זאת, בסופו של דבר החליטה הממשלה של דבר שלא לקדם את הליכי חקיקת החוק האמור, ובכך נדחה הרעיון לחייב רגולטורים לשקול את רווחת הצרכן. אם התזכיר יהפוך לחוק מחייב, תהא החלה כללית של שיקולים צרכניים על כלל הפעילות המאסדרת של המפקח והנגיד, לרבות בתחומים בהם אין כיום התייחסות מפורשת לכך בחקיקה.

⁵³ דוח ועדת בכר, לעיל ה"ש 45, בעמ' 15.

⁵⁴ בן חורין 1996, 161. מדיניות זו של "יישור קו" עם המתחרים היוותה את אחד השיקולים העיקריים שהנחו את הבנקים השונים בעדכון תעריפי העמלות שלהם. ראו את קביעת הממונה על ההגבלים העסקיים, לעיל ה"ש 19. לגישה אחרת בנוגע ליחס בין ריכוזיות לבין תחרות מחירים ראו: שפרון תשנ"ג; שטרנברג תשנ"ה.

⁵⁵ ראו הטקסט ליד הערה 18 לעיל.

⁵⁶ ראו על כך בהרחבה בפרק ט.

⁵⁷ פרט 7 בתוספת לתזכיר החוק. התזכיר זמין באתר <http://www.shituf.gov.il/discussion/681>

ה. היחס בין השמירה על יציבות הבנקים לבין ההגנה על הצרכן הבנקאי - הדין המצוי על פניהן, שתי המטרות האמורות – שמירה על יציבות המערכת הבנקאית והגנת הצרכן הבנקאי - משלימות זו את זו ותורמות זו לזו: שמירה על יציבות הבנקים פועלת לטובת ציבור המפקידים כי היא מבטיחה הגנה על כספם המופקד בבנקים.⁵⁸ בה בעת, הגנה על הצרכן הבנקאי אשר תבטיח רמה נאותה של שירות והגינות מירבית מצד הבנק, תחזק את אמון הציבור בבנקים, תעודד לקוחות לנהל את פעילותם הכספית באמצעות הבנקים ולהפקיד את כספם בבנק, ובכך תתרום לרווחיות הבנקים וליציבותם. לאור הקשר ההדוק בין מטרת היציבות לבין המטרה להגן על הצרכנים, ניתן לצפות לכך שהרגולטור הראשי בתחום – המפקח על הבנקים - יפעל לקידום שתי המטרות במקביל ובמשולב.

מצד שני, קיים הבדל מהותי בין רגולציה יציבותית לבין רגולציה צרכנית. בהקשר היציבותי ניתן לתאר את היחסים בין הרגולטור לגופים המפוקחים על ידו כיחסים של שיתוף פעולה. תפקידו של הרגולטור לסייע לגופים המפוקחים להגן על מצבם הכספי. הרגולטור קובע סטנדרטים ומפקח על יישומם מצד המפוקחים. ואם מוסד פיננסי נכשל בעמידה בסטנדרטים או שהרגולטור מגלה איום ליציבות המוסדית, הרגולטור מביא עניין זה בפני המפוקח ועובד עימו יחדו כדי להגיע לפתרון. לעומת זאת, בהקשר הצרכני תפקידו של הרגולטור להגן על הצרכנים כנגד הגוף המפוקח. הרגולטור משתמש בסמכותו החקיקתית כדי להטיל על המפוקחים באופן חד צדדי כללים מחייבים, ומפעיל את סמכותו האכיפתית כדי להעניש מפוקחים שלא עמדו בכללים (Pan 2010, 759).

נוסף על כך, גם אם בטווח הארוך המטרות האמורות משלימות זו את זו, בטווח הקצר ובהקשרים מסוימים הן עלולות להיות דווקא מנוגדות זו לזו, ובכך מקשות על המפקח ליישמן. כדוגמה ניתן להביא את סוגיית שקיפות המידע על הבנק. אחד הכלים החשובים להגנה על הצרכנים הבנקאיים הוא גילוי מלא ושקוף על מצבם הכספי של הבנקים ואופן ניהול עסקיהם, במטרה לאפשר לצרכנים לקבל החלטות מושכלות בנוגע לכספם המופקד בבנק. לעומת זאת, יהיו מצבים בהם מטרת השמירה על יציבות המערכת תחייב דווקא הסתרת מידע מהציבור או גילוי מוגבל שלו, למשל במקרה בו בנק נקלע לקשיים כספיים. במצב כזה קיימת חשיבות עליונה למנוע בהלת מפקידים ו"ריצה אל הבנק" לצורך משיכת נכסים מסיבית שתדלדל את קופת הבנק ועלולה להביא להתמוטטותו.⁵⁹ הניגוד הקיים בין המטרה היציבותית לבין המטרה הצרכנית, מקשה על המפקח על הבנקים לקדם את שתי המטרות במקביל, ומעורר את השאלה האם נכון להשאיר את שתי הסמכויות האמורות בידיו.

בחינת המהלכים השונים של הפיקוח על הבנקים לאורך השנים מעלה, כי מבין שתי המטרות הנ"ל הפיקוח מייחס חשיבות רבה יותר למטרה של שמירת היציבות הבנקאית.⁶⁰ בנק ישראל אף מציין זאת במפורש במסמכים שונים.⁶¹

⁵⁸ היציבות הבנקאית פועלת גם לטובת ציבור נוסף של צרכנים פיננסיים – ציבור המשקיעים בניירות הערך של הבנק. סוגיית ההגנה על ציבור זה חורגת מתחומי המחקר הנוכחי, המתמקד בהגנה על הלקוחות הבנקאיים ובתפקידו של הפיקוח על הבנקים בעניין זה. זאת בעוד שההגנה על המשקיעים מסורה לרגולטור אחר – הרשות לניירות ערך. לגישה לפיה מטרת העל היא ההגנה הצרכנית כשהמטרה היציבותית היא רק מכשיר לכך, ראו בן בסט 2007, ב, 24.

⁵⁹ מצב דומה ארע בישראל כאשר נגיד בנק ישראל, סטנלי פישר, גילה אי תקינות בפעולותיו של יו"ר בנק הפועלים דאז דני דנקנר, והעדיף לטפל בעניין מבלי לחושף את הפרטים לציבור. ראו ידן תשע"ג.

⁶⁰ ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 12, 22. בן בסט 2007, ב, 24-27. Gilad et al. 2013.

⁶¹ ראו לדוגמה את הסקירות השנתיות של המערכת הבנקאית: מערכת הבנקאות בישראל סקירה שנתית 2011 (יולי 2011), 61, זמין באתר

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib4/BankingSystemAnnualRep2011chC.pdf>. מערכת הבנקאות בישראל סקירה שנתית 2012, לעיל ה"ש 16, בעמ' 57. בנק ישראל: הממונה על חוק חופש המידע, דוח שנתי 2012 (מידע שוטף על בנק ישראל), יוני 2013 בעמ' 12, זמין באתר בנק ישראל <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/HofeshMeyda/hofesh12.pdf>.

העדפת האינטרס היציבותי על פני האינטרס הצרכני ניכרה באופן בולט בהליכי החקיקה של תיקון 12 לחוק ההגבלים העסקיים בנושא קבוצות ריכוז. במטרה להתמודד עם התופעה של קבוצת ריכוז הקיימת גם בשוק הבנקאי, ולעודד תחרות הפועלת לטובת הצרכן, הוצע לתקן את חוק ההגבלים העסקיים ולהקנות לממונה על ההגבלים העסקיים סמכויות רחבות, לרבות מתן הוראות מחייבות לחברי קבוצת הריכוז בכדי למנוע פגיעה בצרכנים. בנק ישראל התנגד באופן נחרץ להחלת התיקון לחוק על המערכת הבנקאית (זרחיה 2011). לאור זאת, התקבל לבסוף התיקון לחוק תוך קביעת חריג מיוחד לבנקים, המקנה לנגיד בנק ישראל ולמפקח על הבנקים זכות וטו על החלטת הממונה, במקרים בהם הם סבורים שהוראת הממונה עלולה לסכן את יציבותו של בנק או של המערכת הבנקאית בכללותה.⁶²

ניסיון לאזן בין שיקולי היציבות לבין השיקולים הצרכניים נעשה על ידי הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות בראשותו של המפקח על הבנקים, צוות שהוקם בעקבות דוח ועדת טרכטנברג. בדוח שפירסם הצוות במרץ 2013⁶³ מובאות המלצות שמטרתן לעודד את התחרות במיגזר הבנקאי, כדי להפחית את מחירי השירותים הבנקאיים ולשפר את מצבו של הלקוח. בין ההמלצות: לאפשר לסוגי שחקנים חדשים להיכנס לתחום הבנקאי (כגון בנק אינטרנטי ואגודות אשראי); לנקוט צעדים לחיזוק כוחם של הבנקים הקטנים כדי להגביר את התחרות בין השחקנים הקיימים; לשכלל את המידע אודות לווים וליצור שיתוף בין הבנקים בנתוני האשראי של הלקוחות במטרה לשבור את "מונופול המידע" של הבנקים הגדולים; לאפשר לגופים מוסדיים להעמיד אשראי למגזר הקמעונאי, כדי ליצור תחרות לאשראי הבנקאי; עידוד בנקאות אינטרנטית היוצרת הזדמנות לכניסת שחקנים חדשים ולהחרבת פעילותם של שחקנים קיימים קטנים המתקשים לקיים מערך סינון גדול. המלצות צרכניות נוספות הן: לקבוע פרוצדורות להקלת מעבר של לקוחות מבנק לבנק; הטלת חובה לפרסם לציבור את שיעורי הריבית הנגבים בפועל על אשראי ופקדונות כדי לאפשר ללקוחות השוואה ובסיס מיקוח; הגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך ותמחור מחדש של השירותים בתחום; מתן הקלות שונות לעסקים הקטנים; ועוד.

גורמים שונים ובהם המועצה לצרכנות טוענים כי המלצות הצוות אינן מספיקות כדי לפתח תחרות אמיתית ולחזק משמעותית את מעמדו של הצרכן הבנקאי, וכי הסיבה לכך היא העדפת אינטרס היציבות על פני האינטרס הצרכני.⁶⁴ ראוי לציין שלמרות בקשות של המועצה לצרכנות, הצוות לא כלל נציג של ציבור הצרכנים. עם זאת, התקיים הליך של שמיעת עמדות הציבור.⁶⁵ חלק מההמלצות מחייבות שינוי חקיקה של הכנסת לשם יישומן. אולם המלצות לא מעטות ניתנות ליישום עצמאי על ידי בנק ישראל, שהודיע כי יאמץ את המלצות הדוח במלואן, והחל לפעול בעניין עוד לפני פרסום הדוח הסופי.⁶⁶ ההערכות הן שיישום מלא של ההמלצות צפוי להסתכם באובדן הכנסות לבנקים של למעלה מחצי מיליארד שקלים (אבישר 2012א; איזסקו 2012).

בשלושת העשורים האחרונים בוצעה התערבות מהותית לטובת הצרכן הבנקאי בחקיקה של הכנסת.⁶⁷ בתור דוגמאות ניתן להביא את חקיקת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) משנת 1981 אשר כלל

⁶² סעיף 31ד(א) לחוק. ראו על כך הטקסט לעיל ליד הערה 18. לגישה דומה המבקרת את התופעה של התגברות הרגולציה לעידוד התחרות על חשבון הרגולטורים הענפיים, ראו Ayal, 2014.

⁶³ לעיל הי"ש 15.

⁶⁴ ראו את דבריו של אהוד פלג, מנכ"ל המועצה הישראלית לצרכנות, בדיון בכנסת בעקבות פרסום דוח הביניים של הצוות: פרוטוקול מסי' 921 משיבת ועדת הכלכלה, מיום 17.7.12. אבישר 16-17.7.12. פרץ 7.6.12. ראו גם בקורת של הממונה על ההגבלים העסקיים למרות שנציג ממשרדו נמנה על חברי הצוות, אצל אבישר 18-19.7.12.

⁶⁵ בנק ישראל: הודעה לעיתונות: הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות מפרסם דוח מסכם (19.3.13). זמין באתר בנק ישראל <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/19032012e.aspx>.

⁶⁶ הדבר נעשה בתחום העמלות הבנקאיות, ראו בהרחבה בפרק ו.

⁶⁷ על כך שרגולציה כוללת גם חקיקה של הכנסת ראו המקורות לעיל בה"ש 3.

הגנות רבות ללקוח הבנקאי (פלאטו-שנער תשע"ג, 207; את חקיקת חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות ובניהול תיקי השקעות משנת 1995, המעניק הגנות שונות ללקוח בעת קבלת שירות של ייעוץ השקעות (פלאטו-שנער 2010, 366-412); את התיקונים שנעשו בחוק הערבות בשנות התשעים במטרה להגן על ערבים (פלאטו-שנער, טרם פורסם); דוגמה אחרת היא תיקון סעיף 38 בחוק ההוצאה לפועל ועיגון ההגנה של דיור חלוף, אותו על הבנקים לספק לחייב ולבני משפחתו כתנאי למימוש משכנתא על בית המגורים שלו;⁶⁸ ועוד.

חקיקה זו, במקרים בהם היא נתמכה באכיפה יעילה מצד בתי המשפט, הביאה לשיפור משמעותי ברמת ההגנה על הצרכן הבנקאי. בניגוד לטענות הבנקים שניסו למנוע אותה, החקיקה האמורה מוכיחה כי טיפול משביע רצון באינטרס הצרכני לא גרם לפגיעה ביציבותם של הבנקים.⁶⁹ במילים אחרות: שתי המטרות של הבטחת יציבות המערכת הבנקאית והגנת הצרכן הבנקאי, אינן בהכרח מנוגדות זו לזו וניתן לקיים את שתיהן במקביל. קביעה חשובה זו תידון בהרחבה בפרק ט, והיא תשמש בסיס להמלצות המובאות בפרק האחרון.

1. מקרה בוחן - העמלות הבנקאיות

מחירי השירותים הבנקאיים מוכתבים ללקוח על ידי הבנק. במהלך השנים ובעיקר לפני כעשור שנים, החלו להישמע טענות קשות בציבור כנגד העמלות הבנקאיות. בהיעדר תחרות בין הבנקים לא היו כמעט הבדלים בין העמלות שגבו הבנקים השונים. נוסף לכך, לא ניתן היה לערוך בקלות השוואה בין מחירי העמלות, בשל אי שימוש במונחים אחידים ובשל חישוב העמלות באופן שונה על ידי כל בנק בנפרד. ריבוי העמלות בגין שירותים פיננסיים ותפעוליים (היו בנקים אשר גבו למעלה מ-400 עמלות שונות בחשבונות פרטיים), וגביית עמלות כפולות בעד אותו שירות, הוסיפו לפגיעה בציבור הלקוחות.⁷⁰ למרות הטרוניה הציבורית ההולכת וגוברת, המפקח על בנקים לא התערב בפיקוח על העמלות הבנקאיות. הסיבה הרשמית הייתה העובדה שמחירי השירותים הבנקאיים היו כפופים לפיקוח של משרד התמ"ת, מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996. המפקח על הבנקים לא מצא לנכון לפעול לשינוי ההסדר הקיים וליזום שינוי חקיקתי שיוביל להגברת הפיקוח על העמלות הבנקאיות.⁷¹ שינוי כזה הגיע מכיוון הכנסת. בשנת 2007 הוקמה וועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת עמלות הבנקים, אשר פרסמה דוח מקיף בנושא.⁷² הוועדה קבעה כי במשך שנים ניצלו הבנקים את כוח השפעתם כעמודי התווך של הכלכלה הישראלית כדי להגדיל את רווחיהם, בעיקר על חשבון המגזר הקמעונאי הנתפש כחלש יותר מבחינת כוח המיקוח שלו מול הבנק. ממסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים עולה שהבנקים השתמשו בכוח השוק שלהם על מנת לגבות עמלות גבוהות ושיעורי ריבית גבוהים ממשקי הבית ומעסקים קטנים. לאור זאת, קבעה הוועדה כי "משקי הבית בישראל משלמים 'עמלת חוסר תחרות' ברכישת שירותים בנקאיים".⁷³ עוד ציינה הוועדה כי בעוד שמדינות המערב יישמו מאז ראשית שנות השמונים של המאה הקודמת רפורמות לעידוד תחרות בשוק

⁶⁸ חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), התשס"ט – 2008.

⁶⁹ לשם השוואה, גם בארצות הברית בתקופת החקיקה הבנקאית האינטנסיבית של סוף שנות הששים ותחילת שנות השבעים, נשמעו טענות שהגנת הלקוחות באמצעות חקיקה תגרום להתמוטטות הבנקים ולהרס שוק האשראי. מעניין שבין המתנגדים לחקיקה נמנו לא רק הבנקים כי אם גם הרשות המפקחת על הבנקים, ה-Federal Reserve Bank. הטענות נדחו, חוקים ותקנות אושרו, ומאומה לא ארע לשוק האשראי שהמשיך לשגשג ולפרוח. ראו Spangole 1993, 19-23.

⁷⁰ ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 32.

⁷¹ על המאבקים הפנימיים בעניין זה בבנק ישראל ראו Gilad, forthcoming.

⁷² ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים, לעיל ה"ש 52.

⁷³ שם, עמ' 8. מסקנה דומה מופיעה ב-דוח בנק ישראל לשנת 2007, עמ' 137. זמין באתר בנק ישראל: <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch07/heb/p4.pdf>

הבנקאות ותחרות מחוץ לשוק הבנקאות, בישראל לא נעשו די רפורמות בתחום זה משום שהמדיניות של המפקח על הבנקים לא הייתה אקטיבית די הצורך.⁷⁴ בעקבות מסקנותיה של הוועדה הפרלמנטרית תוקן בשנת 2007 חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, והוקנתה בו סמכות לנגיד בנק ישראל לפקח על העמלות (פרק 2 לחוק). החוק העניק לנגיד שתי סמכויות עיקריות: הסמכות הראשונה מתייחסת לחשבונות של לקוחות קמעונאיים - יחידים, משקי בית ועסקים קטנים, ומסמיכה את הנגיד לפרסם רשימה סגורה של עמלות אשר רק אותן יוכלו הבנקים לגבות מהלקוחות הקמעונאיים (סעיפים 9 ו-9 לחוק). מטרת הרשימה הסגורה היא לצמצם את מספר העמלות, למנוע גבייה של עמלות כפולות בעד אותו שירות, להציג את העמלות לציבור בצורה הוגנת ומובנת תוך נקיבת שמות זהים לעמלות הנגבות על ידי הבנקים השונים, ולהבטיח את יכולת הלקוחות להשוות את המחירים של הבנקים השונים. עם זאת, הסמכות האמורה לא כוללת התערבות בסכומי העמלות.

הסמכות השנייה שהוענקה לנגיד היא להכריז על שירותים בנקאיים מסוימים כ"שירות בר פיקוח", הכרזה המאפשרת לנגיד להגביל את סכום העמלה הנגבה בעד אותו שירות (סעיפים 9א-9ד לחוק). שירות יוכרז כ"שירות בר פיקוח" אם מתקיים לגביו אחד מאלה: העמלה הנגבת בעדו עלולה להפחית את התחרות בין הבנקים או בינם לבין גוף אחר הנותן שירות דומה; לקוח יכול לקבל את השירות רק בבנק בו מתנהל חשבונו; לדעת הנגיד מדובר בשירות חיוני שיש צורך בפיקוח עליו משיקולים של טובת הציבור. מתוקף סמכותו פרסם נגיד בנק ישראל את רשימת העמלות המותרות בגבייה, תוך כדי השארת שיקול דעת לבנקים בנוגע לקביעת סכום העמלות או שיעורן.⁷⁵ בנוסף, מספר שירותים הוכרזו כ"שירות בר-פיקוח" ונקבעה לגביהם הגבלת סכום.⁷⁶

על תוצאת רפורמה זו בעמלות הבנקאיות הדעות חלוקות. בעוד שבנק ישראל קבע שהרפורמה הובילה להוזלה של סל העמלות הממוצע,⁷⁷ המועצה הישראלית לצרכנות מצאה שממוצע העמלות הנגבות ממשקי הבית דווקא התייקר.⁷⁸ מתברר שהיו בנקים שניצלו את הרפורמה בתחום העמלות על מנת לייקר חלק מהעמלות.⁷⁹ נוסף לכך, התקווה כי רפורמת העמלות תביא מייד לתחרות בין הבנקים בתחום זה, התבדתה. לגבי עמלות שונות לא ניכרו הבדלים של ממש בין המחירים של הבנקים השונים.⁸⁰ תופעה זו של הדמיון הרב בין מחירי העמלות של הבנקים, תופעה שנמשכה שנים רבות עוד לפני הרפורמה בעמלות, לא הובילה להתערבות מצד בנק ישראל. לעומת זאת, היא שימשה נושא לחקירתה של רשות ההגבלים העסקיים. בעקבות חקירה ממושכת שארכה כמה שנים פרסמה הממונה על ההגבלים העסקיים בחודש אפריל 2009 קביעה, שלפיה נהגו הבנקים להחליף ביניהם מידע בנושא

⁷⁴ ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים, לעיל ה"ש 52, בעמ' 9.

⁷⁵ כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008.

⁷⁶ שירותים בנקאיים בני פיקוח לפי חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 12), התשס"ז – 2007, י"פ התשס"ח 2927.
⁷⁷ בנק ישראל: הודעה לעיתונות: התפתחות במחירי שירותים בנקאיים נפוצים למשקי בית בעקבות הרפורמה בעמלות. מופיעה באתר בנק ישראל: <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/090630/090630h>. דו"ח הצוות להגברת התחרות במערכת הבנקאית, לעיל ה"ש 21, בעמ' 57, 112.

⁷⁸ המועצה לצרכנות: עמדת המועצה לצרכנות בעניין עמלות הבנקים לאחר הרפורמה (20.8.08), זמין באתר המועצה: www.consumers.org.il/files/files/odaot/amlotbemda2.doc

⁷⁹ בנק ישראל: הודעה לעיתונות: פרסום נתוני הרביע הראשון ליישום הרפורמה בעמלות (31.12.08), זמין באתר <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/081230/081230h.htm>. ראו גם פילוט 2008; לביא 2008א; לביא 2008ב.

⁸⁰ סקירת המצב במדינות השונות מעלה כי ישראל מצויה במקום אמצעי בעניין זה: ישנן מדינות בהן פיזור המחירים בין הבנקים גבוה יותר, אך במדינות אחרות הפיזור נמוך יותר מזה שבאשראל. ראו את דו"ח הצוות להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית, לעיל ה"ש 15, עמ' 24-25 לנספח.

העמלות, דבר המהווה הסדר כובל בניגוד לחוק.⁸¹ טענות בדבר תיאומי המחירים הבנקאיים שימשו גם עילה לתביעות ייצוגיות נגד הבנקים, אשר טרם הוכרעו לגופן.⁸²

מאז שרפורמת העמלות נכנסה לתוקף ביולי 2008, ממשיך בנק ישראל לעקוב אחר העמלות הבנקאיות ולעדכן מעת לעת את הכללים הקיימים בהתאם לניסיון המצטבר ולשאלות שהתעוררו בשטח. עדכונים שונים הרחיבו את ההגנה הניתנת לצרכנים, כגון מתן הנחות בעמלות לאזרחים ותיקים, לנכים או לאוכלוסיות מוחלשות.⁸³ אולם עדכונים אחרים צמצמו את ההגנה האמורה, כגון הוצאת שירותים שונים מקבוצת השירותים המוכרזים כברי פיקוח.⁸⁴ בהתאם לחובה שהוטלה עליו בחוק, המפקח על הבנקים מדווח לוועדת הכלכלה של הכנסת מידי שנה חודשים על פעולות שנקט בתחום העמלות ועל יישום ההוראות על ידי הבנקים, דבר המהווה אמצעי בקרה על פעילותו.⁸⁵ בנוסף פועל הפיקוח על הבנקים לקדם את השקיפות במחירי השירותים הבנקאיים באמצעות פרסום מידע מפורט על העמלות הנגבות בבנקים השונים, טבלאות השוואה ומחשבוניים באתר האינטרנט של בנק ישראל הפתוח לעיון הציבור.⁸⁶ יחד עם זאת, המועצה הישראלית לצרכנות לא הסתפקה בצעדים אלה. היא קראה להתערבות ניכרת יותר בדמות ביטול העמלות הבסיסיות על חשבון העובר ושב, ואף פעלה להכנת הצעת חוק ברוח זו בשיתוף עם חברי כנסת שונים.⁸⁷

נושא העמלות הבנקאיות זכה להתייחסות בדו"ח הצוות להגבלת התחרותיות במערכת הבנקאית, אשר בדק ומצא שיש מקום להתערבות נוספת בתחום. כך למשל הומלץ לבטל מספר עמלות; להכריז על שירותים מסוימים כברי פיקוח; לערוך בדיקה מחודשת של מערך העמלות הקשורות לפעילות במטבע חוץ; לשנות את מערך העמלות הנגבות על פעילות בניירות ערך; להרחיב את ההגנה הניתנת לעסקים קטנים בנוגע לעמלות הנגבות מהם; ועוד.⁸⁸ בנק ישראל הודיע כי הוא מאמץ את המלצות הצוות במלואן, לאחר שדחה את טענות הבנקים בשימוע שערך להם (איזסקו וששון 2013). למעשה, מספר המלצות אשר הופיעו כבר בדו"ח הביניים שפירסם הצוות, כגון שינוי מערך העמלות בתחום ניירות הערך, יושמו עוד לפני פרסום הדוח הסופי.⁸⁹ אחרות יושמו בסמוך לאחר פרסום הדו"ח הסופי, כגון הקלת נטל העמלות לעסקים הקטנים תוך הרחבה משמעותית של הגדרת קבוצת העסקים הקטנים.⁹⁰ בהקשר זה מעניינת במיוחד היוזמה של בנק ישראל לקביעת "סלי עמלות" אחידים לניהול חשבון העובר ושב. בשל חשש של בנק ישראל שהבנקים ינצלו לרעה את שיטת הסלים כדי לייקר את המחיר, בדומה להעלאת המחירים שנעשתה עם כניסת רפורמת העמלות לתוקף בשנת 2007, הכריזה הפעם נגידת בנק ישראל על מסלול העמלות הבסיסי כשירות בר פיקוח, הכרזה שאפשרה

⁸¹ לעיל הי"ש 19.

⁸² ראו לדוגמה: בש"א (מחוזי ת"א) 6472/08 לוי נ' בנק מזרחי טפחות בע"מ; בש"א 6473/08 ישפה נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ; בש"א (מחוזי ת"א) 8700/09 קוסטרינסקי נ' בנק לאומי לישראל בע"מ (נכון למועד כתיבת הדברים טרם ניתנו החלטות בעניינים אלה).

⁸³ כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) (תיקון מס' 2), התשס"ח – 2008, ק"ת 1290.

⁸⁴ צו הבנקאות (שירות ללקוח) (ביטול הפיקוח על שירותים בנקאיים מסוימים ושינוי במקרים אחרים), התשס"ח – 2008, ק"ת 906.

⁸⁵ מכוח סעיף 91ח לחוק הבנקאות (שרות ללקוח). ראו גם את הערה 118 להלן.

⁸⁶ מכוח הסמכות שהוענקה לו בסעיף 16א לחוק הבנקאות (שרות ללקוח). המידע מתפרסם באתר בנק ישראל: <http://www.boi.org.il/he/ConsumerInformation/ConsumerIssues/Pages/Amalot.aspx>

⁸⁷ המועצה הישראלית לצרכנות: מה חדש במאבק (14.12.11), זמין באתר

<http://www.consumers.org.il/?catid=%7B2F1EFBB0-FCB5-4BB4-9007-0D7783EA684C%7D&itemid=%7B6827583A-087D-4E6A-BA9F-43696542E7FB%7D>

⁸⁸ דוח הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות, לעיל הי"ש 15, בעמ' 111-120, 127-125.

⁸⁹ כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) (תיקון), התשע"ג – 2012.

⁹⁰ כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) (תיקון מס' 2), התשע"ג – 2013, ק"ת 1385. ראו גם: בנק ישראל: הודעה לעיתונות: צעדים נוספים לעידוד התחרות ולהגברת השקיפות ביחסים בין הבנקים ללקוחותיהם (8.7.13), זמין באתר

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/08-07-2013-Pikuach.aspx>

לה לקבוע את מחירו של סל זה.⁹¹ ככלל, דו"חות בנק ישראל לאורך השנים האחרונות מצביעים על מגמה כללית של הפחתת מחירי העמלות וקיומה של "שוונות גבוהה" במחירים בין הבנקים השונים,⁹² קרי שיפור בהגנה הניתנת לצרכנים.

מסקירת אופן הטיפול של בנק ישראל בנושא העמלות הבנקאיות לאורך השנים עולה שינוי מגמה מסוים. אם בעבר ניכרה גישה פסיבית של בנק ישראל בתחום העמלות, מתוך העדפה ברורה של האינטרס היציבותי והרצון לשמור על רווחיות גבוהה של הבנקים, נדמה כי מאז רפורמת העמלות, ובעיקר בעקבות דוח הצוות להגברת התחרותיות, ניתנת חשיבות רבה יותר לאינטרס הצרכני מאשר זו שניתנה לו בעבר. אם מגמה זו תמשיך, תוך מעקב מתמיד אחר העמלות הבנקאיות והתערבות אקטיבית במקרים הנדרשים, יתכן ובנק ישראל יצליח להשיג את האיזון הראוי בין המטרה של שמירת היציבות הבנקאית לבין המטרה של הגנת הצרכן.

יש לזכור כי איזון ראוי אינו מחייב מתן משקל שווה לכל אחד מהאינטרסים. תיתכנה תקופות בהן תידרש העדפה של מטרה אחת על פני רעותה. כך למשל בתקופה של משבר פיננסי עולמי או מיתון במשק, אין זה בלתי סביר ליתן משקל יתר לאינטרס היציבותי, דבר העלול להתבטא בגישה פחות אקטיביסטית בתחום העמלות. מצד שני, יש לבדוק מהי תרומת העמלות הבנקאיות לרווח הכולל של הבנקים וליכולת שלהם לעמוד בדרישות הלימות ההון של בנק ישראל. יתכן כי הפחתה מסוימת במחירי העמלות לא תסכן את יציבות הבנקים, ובכך יושג איזון ראוי יותר בין שני האינטרסים האמורים.⁹³

סוגיית העמלות מדגימה את הקשיים הקיימים כאשר רגולטור אחד אמון על מספר תפקידים העלולים לעיתים לעמוד בסתירה זה לזה. עם זאת, ניתן לראות מהדיון לעיל שבאמצעות חלוקת משאבים נכונה ומתן תשומת לב לכל אחד מהתפקידים בנפרד, ניתן לקיים את שני התפקידים במקביל תוך יצירת איזון ראוי ביניהם. האיזון הראוי אין פירושו בהכרח מתן משקל שווה לכל אחד מהתפקידים. מדובר באיזון דינאמי המשתנה מעת לעת בעקבות השינוי בתנאי המשק ושיקולים נוספים, ואשר בתקופות מסוימות עשוי לחייב העדפת מטרה רגולטורית אחת על פני השנייה. זאת כל עוד הדבר נעשה במידה הנדרשת, מבלי לזנוח לחלוטין את המטרה האחרת, ותוך פיקוח ומעקב מתמידים מצד הרגולטור אחר שיווי משקל עדין זה.⁹⁴

מסקנה נוספת העולה מסוגיית העמלות היא הצורך בבקרה ובהתערבות של גורם חיצוני כאשר הרגולטור אינו מבצע את האיזון הראוי ומזניח אחד מהתפקידים המוטלים עליו. בסוגיית העמלות היו אלה הכנסת שביצעה את רפורמת העמלות, וועדת טרכטנברג שהוקמה ביוזמת הממשלה והמליצה על הקמת הצוות להגברת התחרותיות.⁹⁵ עם זאת, יש להזהר מהתערבות יתר במתחם שיקול הדעת של הרגולטור. כך למשל החקיקה בנושא העמלות לא התערבה במישרין במחירי העמלות. היא הסתפקה בהענקת סמכות לבנק ישראל – כגוף המקצועי – לקבוע את רשימת העמלות המותרות בגבייה, ואפשרה לו לקבוע את מחירי העמלות עצמם רק במקרים חריגים. בדומה, וועדת טרכטנברג נמנעה מלעסוק

⁹¹ צו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירות מסלול בסיסי) תשע"ד – 2014, ק"ת 1001. איזסקו, 5.3.14.
⁹² בנק ישראל: הודעה לעיתונות: הדיווח החצי שנתי אודות מחירי השירותים הבנקאיים למשקי הבית למחצית השנייה של שנת 2013 (ינואר 2014), זמין באתר

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/2-1-2014-BankFeesRep.aspx>
⁹³ שני מקורות ההכנסה של הבנקים הם העמלות הבנקאיות ופערי ריבית בין הלוואות לפקדונות. בשנת 2013 ההכנסה מעמלות של חמשת הבנקים הגדולים הגיעה לכ- 15 מיליארד ש"ח, בעוד שהכנסותיהם מריבית היו כ- 25.6 מיליארד ש"ח. ראו: רוזנברג 2013.

⁹⁴ על כך שתעדוף מטרות רגולטוריות אינו עניין סטאטי ורגולטורים משנים את סדרי העדיפויות שלהם מעת לעת, ראו שיינין 2013, 9. על ההליך הדינמי שעבר הרגולטור הפיננסי הבריטי (FSA) במשך מספר שנים, מהתמקדות ביציבות המגזר הפיננסי להתמקדות בהגנת הצרכן הפיננסי ובחזרה להתמקדות ביציבות, ראו אצל Gilad 2012.

⁹⁵ דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג) (ספטמבר 2011), סעיף 4.3, זמין באתר <http://hidavrut.gov.il>.

בעצמה בבעיית היעדר התחרות במערכת הבנקאית והמליצה על הקמת וועדה מקצועית בנושא. הניסיון מוכיח כי יוזמות אלו היוו מסגרת מספקת לשם הכוונת פעילות הרגולטור והשגת האיזון הראוי בין תפקידי השונים.

ז. שמירה על יציבות הבנקים מול הגנה על הצרכן הבנקאי – סקירה השוואתית

מהו אם כן המנגנון הרגולטורי הראוי להבטיח במקביל הן שמירה על יציבות הבנקים, מטרה שאין חולק על חשיבותה במיוחד בתקופה של משבר פיננסי, והן הגנה על הצרכן הבנקאי? אפשרות אחת היא להשאיר שתי סמכויות אלו בידי בנק ישראל והפיקוח על הבנקים. אפשרות אחרת היא לפצל את שתי הסמכויות בין בנק ישראל לבין רגולטור נוסף.⁹⁶

ככלל קיימים שני מודלים לעניין היחס בין הטיפול בתחום היציבות לבין הטיפול בתחום הצרכני.⁹⁷ מודל אחד הוא **מודל פיקוח נפרד**, על פיו כל רגולטור מופקד על פונקציה פיקוחית נפרדת: רגולטור אחד (בין אם הבנק המרכזי או גוף נפרד) עוסק בפן היציבות, ורגולטור אחר עוסק בפן הצרכני. זהו מודל **פיקוח "דו-ראשי"** ("Twin-Peaks"⁹⁸). המודל השני הוא **מודל פיקוח מאוחד** המרכזי בידי שתי הסמכויות האמורות, הן הסמכות היציבותית והן הסמכות הצרכנית. רגולטור מאוחד זה יכול שיהיה הבנק המרכזי או גוף אחר. רגולטור מאוחד זה יכול להיות בעל סמכות פיקוחית על סקטור פיננסי מסוים (בנקים, חברות ביטוח, קרנות פנסיה, בתי השקעות, וכו') (**רגולטור סקטוריאלי**) או על כלל המגזר הפיננסי ("**מגה רגולטור**").

1. המודל הפונקציונלי (המודל הדו-ראשי)

המודל הדו-ראשי אומץ לאחרונה בבריטניה. שם הוקמה בשנת 2000 רשות רגולטורית מאוחדת שפיקחה על כלל הגופים הפיננסיים במדינה לרבות הבנקים, ועסקה הן בהיבט היציבות והן בהיבט הצרכני (Financial Services Authority – FSA). אולם בעקבות המשבר הפיננסי העולמי בשנת 2007 והתמוטטות מספר בנקים אנגליים, נמתחה בקורת רבה על הרשות המאוחדת הנ"ל שלא טיפלה כראוי בנושא היציבות בהעדר התייחסות סיסטמית לניהול סיכונים כלל מערכתיים ברמת המאקרו. כן נמתחה ביקורת על כך שהרשות התמקדה יותר בהיבט הצרכני משאר בהיבט היציבות.⁹⁹ עקב כך התגבשה ההכרה שיש להפריד את הפיקוח על האינטרס היציבותי מהפיקוח הצרכני.

בראשון באפריל 2013 נכנסה לתוקף רפורמה, במסגרתה הרשות המאוחדת הנ"ל בוטלה ומרבית סמכויותיה פוצלו בין שני רגולטורים חדשים: The Prudential Regulation Authority (PRA) – תאגיד-בת (subsidiary) של הבנק המרכזי האנגלי האחראי לבחינת יציבות הגופים הפיננסיים.¹⁰⁰ The Financial Conduct Authority (FCA) - רגולטור שאחראי לבחינת ההתנהגות העסקית של המוסדות

⁹⁶ אפשרות שלישית היא להוציא לחלוטין את הפיקוח על הבנקים מדי בנק ישראל ולהעבירו לרגולטור נפרד, כפי שנעשה במספר מדינות, אפשרות מרחיקת לכת שספק אם יש לה בכלל סיכוי ולכן לא אדון בה. ראו על כך בליי וכן בסט 2007.

⁹⁷ בשל נושא המאמר בחרתי לנתח את המודלים הרגולטוריים הקיימים על סמך חתך ספציפי זה העוסק בקשר בין הפיקוח היציבותי לבין הפיקוח הצרכני. בספרות המקצועית ניתן למצוא חלוקות אחרות של המודלים השונים לרגולציה פיננסית.

⁹⁸ מקורו של ביטוי זה במאמרו של Taylor 1995.

⁹⁹ ראו את הדוח שהוגש לפרלמנט על ידי משרד האוצר הבריטי: HM Treasury: Banking Reform: Delivering Stability and supporting a sustainable economy (June 2012), available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32556/whitepaper_banking_reform_140512.pdf. דברי ההסבר להצעת החוק בדבר הרפורמה המוצעת ברגולציה הפיננסית בבריטניה: HM Treasury: A new Approach to Financial Regulation: The Blueprint for Reform (June 2011) available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/81403/consult_finreg_new_approach_blueprint.pdf.

¹⁰⁰ ראו את אתר האינטרנט של גוף זה: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Pages/default.aspx>.

הפיננסיים, לרבות הגנה על הצרכן, קידום היושרה של המערכת הפיננסית, ופיתוח תחרות יעילה בין השחקנים בשוק.¹⁰¹ בנוסף הוקמה יחידה חדשה בתוך הבנק המרכזי האנגלי, The Financial Policy Committee (FPC), העוסקת בהסדרה יציבותית של המגזר הפיננסי ברמת המאקרו ללא סמכות פיקוח ישירה על הגופים הפיננסיים עצמם.¹⁰²

הולנד: גם בהולנד קיים כיום מודל הפיקוח הדו-ראשי. בעבר, הפיקוח הפיננסי בהולנד היה פיקוח סקטוריאלי, היינו לכל אחד מהסקטורים הפיננסיים (בנקים, חברות ביטוח, בתי השקעות, וכו') היה רגולטור נפרד, אשר טיפל הן בהיבטים היציבותיים והן בהיבטים הצרכניים, אך רק של הסקטור עליו הופקד. בשנת 1999 החל במדינה תהליך של מעבר לפיקוח פונקציונלי: הבנק המרכזי (De Nederlandsche Bank) הופקד על היציבות של כלל הגופים הפיננסיים במדינה לרבות הבנקים.¹⁰³ ואילו רגולטור נפרד (Authority of the Financial Markets) מופקד כיום על ההתנהלות העסקית והגנת הצרכן.¹⁰⁴ המניעים לשינוי היו ריכוזיות גבוהה של הסקטור הפיננסי, קיומם של קונגלומרטים פיננסיים העוסקים בתחומים פיננסיים שונים במקביל, דמיון בין המוצרים המוצעים על ידי הגופים הפיננסיים השונים, רצון להגביר את היעילות של הגופים הפיננסיים, וכן חשש מפני העמקת הטיפול בהיבט היציבותי על חשבון הטיפול בהיבט הצרכני ולהיפך.¹⁰⁵ אמנה שנחתמה בין שני הרגולטורים מסדירה את חלוקת הסמכויות ביניהם, הליכי התיאום וההיוועצות ושיתוף במידע.¹⁰⁶

אוסטרליה: מודל דו-ראשי מתקיים גם באוסטרליה (Cooper 2006). פיקוח יציבותי על בנקים, חברות ביטוח, קרנות פנסיה, ומוסדות המקבלים פיקדונות מהציבור, הופקד בידי גוף מיוחד: Australian Prudential Regulation Authority – APRA.¹⁰⁷ ואילו האחריות להתנהלותם התקינה של תאגידים, שווקים פיננסיים ושירותים פיננסיים הופקד בידי רשות אחרת: Australian Securities and Investment Commission ASIC.¹⁰⁸ למרות שמו של גוף זה, תפקידו אינו מוגבל לתחום ניירות הערך וההשקעות. מדובר בגוף בעל סמכות רחבה המפקח על שלושה סקטורים שונים: תאגידים, שוקי ההון, והשירותים הפיננסיים לרבות הבנקים. מטרתו להבטיח ששוק ההון והשירותים הפיננסיים יתנהלו בהגיונות ובשקיפות ויזכו לאמון של ציבור המשקיעים והלקוחות, ובמסגרת זו הוא מטפל גם בהיבטים הצרכניים השונים. בנוסף לשני הגופים הנ"ל, הבנק המרכזי האוסטרלי (Reserve Bank of Australia – RBA) אחראי לשמירה על יציבות מערכתית באמצעות השפעה על המשתנים המוניטריים והשגחה על מערך התשלומים.¹⁰⁹ לאור הפיצול הרגולטורי והצורך בשיתוף הפעולה בין כל הגורמים הרלבנטיים הוקם ה-CFR Council of Financial Regulators – CFR, גוף לא סטטוטורי המורכב מנציגי הבנק

¹⁰¹ ראו את אתר האינטרנט של הרשות: <http://www.fca.org.uk>.

¹⁰² ראו את אתר האינטרנט של הרשות:

<http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/pages/fpc/default.aspx>

¹⁰³ ראו באתר הבנק המרכזי: <http://www.dnb.nl/en/home/index.jsp>.

¹⁰⁴ ראו את אתר הרשות: <http://www.afm.nl/en/consumer/afm.aspx>.

¹⁰⁵ IMF Country Report No. 04/311: Kingdom of the Netherlands—Netherlands: Technical Note: The Netherlands Model of Financial Sector Supervision" (2004), available at <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=17755.0>; Kremers and Schoenmaker 2010

¹⁰⁶ AFM and DNB Policy Rule on the Application and Implementation of the *Wfm BES* and *Wwft BES* 2012, available at <http://www.afm.nl/professionals/~media/8F0402BFDE604733BB7B2A05BE79B1A1.ashx>

¹⁰⁷ ראו באתר הרשות: <http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Pages/Default.aspx>

¹⁰⁸ ראו באתר הרשות: <http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Our+role?openDocument>

¹⁰⁹ ראו באתר של הבנק המרכזי: <http://www.rba.gov.au/fin-stability/index.html>

המרכזי, ASIC, APRA, ומשרד האוצר.¹¹⁰ גוף זה הוביל לחתימתם של מזכרי הבנה (Memorandum of Understanding) בדבר שיתוף פעולה בין הרגולטורים הנ"ל.¹¹¹ בנוסף קיימת שורת הסכמים בילטרליים לשיתוף פעולה בין הרשויות השונות.¹¹²

2. המודל המאוחד

סקנדינביה: בדנמרק הונהג בשנת 1988 מודל של איחוד רשויות הפיקוח הפיננסי באמצעות הקמת רגולטור חדש ונפרד מהבנק המרכזי - רשות השירותים הפיננסיים (Finanstilsynet – DFSA). רשות זו אחראית על כל המוסדות הפיננסיים במדינה והיא מהווה גוף אוטונומי באחריות משרד הכלכלה. ברשות קיימות מחלקות סקטוריאליות הממונות כל אחת על סקטור פיננסי מסוים (ביטוח, בנקאות, פנסיה, בתי השקעות, וכו'), ומחלקות פונקציונליות האחריות כל אחת לתחום הסדרה נפרד וביניהן מחלקה נפרדת להגנת הצרכן.¹¹³ לאור סמכותה הרחבה של הרשות הנ"ל, הבנק המרכזי עוסק בפיקוח על היציבות של המערכת הפיננסית רק ברמת המאקרו.¹¹⁴ להחלטה על איחוד הרשויות הפיקוח הפיננסיות הובילו מספר סיבות: הקושי לפקח על קונגלומרטים פיננסיים שקמו על רקע תהליך הדה-רגולציה שעבר על הכלכלה הדנית בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת; טשטוש הגבולות בין המוצרים והשירותים הפיננסיים הניתנים על ידי הבנקים ושאר הגופים הפיננסיים; וכן היותו של הסקטור הפיננסי בדנמרק קטן יחסית, דבר שחייב יעילות פיקוחית, ניצול יעיל יותר של תשתית אדמיניסטרטיבית, והשגת יתרון לגודל תוך שמירה על עצמאות מקצועית (Mwenda and Fleming 1999; Taylor and Fleming 2001, 8).

תהליכים דומים של איחוד רשויות הפיקוח הפיננסי לרגולטור אחד הנפרד מהבנק המרכזי ואשר מטפל הן בהיבט היציבותי והן בהיבט הצרכני, עברו על כל מדינות סקנדינביה. בשוודיה זהו ה-Finansinspektionen שהוקם בשנת 1991.¹¹⁵ בנורבגיה זהו ה-Finanstilsynet שהוקם עוד בשנת 1986.¹¹⁶ ראוי לציין כי דו"ח שפורסם בשנת 2011 על ידי וועדה מיוחדת לבדיקת המשבר הפיננסי בנורבגיה, מתח בקורת על כך שהטיפול בהיבט הצרכני אינו מספק.¹¹⁷ גם בפנילנד פועל רגולטור פיננסי מאוחד, ה-Finanssivalvonta. רשות זו אמנם קשורה מבחינה אדמיניסטרטיבית לבנק המרכזי, אך עצמאית בהחלטותיה.¹¹⁸

¹¹⁰ ראו באתר של המועצה: <http://www.rba.gov.au/fin-stability/reg-framework/cfr.html>

¹¹¹ שם.

¹¹² ראו לדוגמה:

<http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Other+regulators+and+organisations?openDocument>

¹¹³ ראו באתר הרשות: <http://www.finanstilsynet.dk/en/Om-os.aspx> וכן: <http://www.finanstilsynet.dk/en/Om-os/Objectives-and-core-areas.aspx>

¹¹⁴ ראו באתר הבנק המרכזי:

http://www.nationalbanken.dk/DNUK/AboutUs.nsf/side/Objectives_values!OpenDocument

¹¹⁵ ראו באתר הרשות: <http://www.fi.se/Folder-EN/Startpage/About-FI/What-we-do>

¹¹⁶ ראו באתר הרשות: <http://www.finanstilsynet.no/en/Secondary-menu/About-Finanstilsynet>

¹¹⁷ על סמכותו של גוף זה לעסוק גם בהגנת הצרכן הפיננסי, ראו את סעיף 3.9 בדו"ח של משרד האוצר הנורבגי: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Documents-and-publications/propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2011-2012/meld-st-24-20112012-2/3/9.html?id=681936>

Norwegian Financial Crisis Commission NOU 2011.1 (2011) available at

<http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/press-center/press-releases/2011/report-from-the-financial-crisis-commiss/official-norwegian-report-no-2011-1.html?id=631609> ראו גם:

Ministry of Finance: Financial Markets Report, Art 3.9 Consumer Protection, available at

<http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Documents-and-publications/propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2011-2012/meld-st-24-20112012-2/3/9.html?id=681936>

¹¹⁸ ראו באתר הרשות: http://www.fin-fsa.fi/en/About_us/Pages/Default.aspx

אירלנד : גם באירלנד קיים איחוד מלא של הפיקוח הפיננסי, אבל בתוך הבנק המרכזי. עוד בשנת 1998 פסקה ועדה ממשלתית כי החקיקה וההסדרה של התחום הפיננסי במדינה לקויים, והמליצה על הקמת גוף אחד שירכז את הטיפול בנושא. הוועדה הדגישה את הצורך להתמודד עם הקונגלומרטים הפיננסיים, וכן את הצורך בהרחבת ההגנה על הצרכן הפיננסי בעיקר לאור רמת התחרותית הנמוכה בענף הבנקאות במדינה. הוועדה סברה ששילוב הטיפול בנושא הפיקוח על הגופים הפיננסיים יחד עם הטיפול בנושא הגנת הצרכן, יאפשר העברת מידע שוטף לטובת שני התחומים כאחד. מטרה נוספת לאיחוד הרגולטורי הייתה מיזעור עליות הפיקוח וההסדרה לאור גודלו הקטן של המשק האירי (O'reilly 2004). בעקבות השינוי המבני שהתרחש בשנת 2003 שונה שמו של הבנק המרכזי ל- The Central Bank & Financial Services Authority of Ireland. בבנק המרכזי קיימות שתי מועצות מנהלים נפרדות: האחת לבנק והשנייה לרשות לשירותים הפיננסיים. מועצת המנהלים של רשות השירותים הפיננסיים כוללת דירקטור הממונה על תחום הגנת הצרכן. לשם השלמת התמונה ראוי להתייחס גם לארצות הברית, שם קיים מבנה מסועף של רגולציה בנקאית ופיננסית, המשלב רגולטורים לא מעטים הן ברמה הפדרלית והן ברמה הלאומית, ומערב הן פיקוח סקטוריאלי והן פיקוח פונקציונלי. בכל הנוגע לפיקוח על הבנקים, הרגולטורים העיקריים הם: א. הבנק המרכזי האמריקאי (The Federal Reserve) אשר בין תפקידיו נכלל גם פיקוח על מוסדות בנקאיים פדרליים ומדינתיים, הן בהיבט של שמירה על יציבות המערכת הפיננסית והן בהיבטים צרכניים.¹¹⁹

ב. תאגיד ביטוח הפקדונות (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC), תאגיד ממשלתי זה פועל כסוכנות פדרלית עצמאית ותפקידו העיקרי לבטח את פקדונות הציבור בבנקים ובגופים פיננסיים נוספים. פעילותו ממומנת באמצעות הפרמיות שמשלמים לו הבנקים המשתתפים בתוכנית הביטוח וללא מעורבות של כספי ציבור. לצורך מילוי תפקידו הוענקו לו סמכויות פיקוח על הבנקים המשתתפים בתוכנית הביטוח, הכוללות בעיקר פיקוח יציבותי אך גם היבטים מסוימים של הגנת הצרכן.¹²⁰

ג. Office of the Comptroller of the Currency הוא הרגולטור האחראי על הבנקים המדינתיים. גוף זה בעל סמכות פיקוח רחבה הכוללת את התחום היציבותי, התחום הצרכני, היבטים של תחרות בין הבנקים, איסור הלבנת הון, ועוד.¹²¹

ד. בעקבות משבר הסאב-פריים שגרם לא רק להתמוטטות בנקים ופירמות פיננסיות אמריקאיים, אלא גם להרס כלכלי של משפחות רבות שנטלו הלוואות משכנתא מבלי שהבינו לאשורה את היבטיה המלאים של העיסקה,¹²² הוקם בשנת 2011 ה- Consumer Financial Protection Bureau - CFPB, גוף האחראי על הגנת הצרכן הפיננסי ובמסגרת זו מפקח על כלל הגופים הפיננסיים במדינה לרבות

¹¹⁹ ראו בעיקר את פרקים 5 ו-6 בחוברת: The Federal Reserve System: Purposes and Functions, available at <http://www.federalreserve.gov/pf/pf.htm>

¹²⁰ ראו את אתר התאגיד: <http://www.fdic.gov/about/mission/index.html>. על הפיקוח הצרכני ראו באתר התאגיד: <http://www.fdic.gov/consumers>

¹²¹ ראו באתר הרשות: <http://www.occ.gov/about/what-we-do/mission/index-about.html>

¹²² ראו באתר הרשות: <http://www.consumerfinance.gov/the-bureau/creatingthebureau>

בנקים. אף שמבחינה מבנית ותקציבית גוף זה מסונף למערכת הבנק המרכזי (Federal Reserve System), הוא פועל כגוף נפרד בעל סמכות עצמאית ואוטונומיה מלאה בתחומי אחריותו.¹²³

ה. במקביל להקמת הרגולטור הצרכני הני"ל (CFPB) הוקמה ה- Financial Stability Oversight Council - FSOC, מועצה המורכבת מנציגי הרגולטורים הפיננסיים ואשר תפקידה לזהות ולנטר סיכונים יציבות סיסטמיים למערכת הפיננסית. בנוסף לתפקידה כמועצה מיעצת, מטרתה להבטיח שיתוף פעולה והעברת מידע בין הרגולטורים הפיננסיים השונים. כמו כן החוק מעניק למועצה סמכות להשעות החלטות ותקנות של הרגולטור הצרכני FSOC אם לדעת המועצה הן עלולות לפגוע ביציבות הפיננסית. לסיכום, בעוד ששלושת הרגולטורים הראשונים מייצגים מודל מאוחד, שני האחרונים מייצגים את הגישה הפונקציונלית המפרידה בין סמכויות הפיקוח.

ח. שמירה על יציבות הבנקים מול הגנה על הצרכן הבנקאי - המודל הרגולטורי הרצוי בישראל הפיקוח הפיננסי הוא בעיקרו פיקוח סקטוריאלי. הרגולטור העיקרי האחראי על המערכת הבנקאית הוא המפקח על הבנקים האמון, כאמור, הן על הבטחת יציבותם של הבנקים והן על הגנת הצרכן הבנקאי. האם אכן רצוי להשאיר את הטיפול בשני ההיבטים הסותרים לכאורה – יציבות מול צרכנות – בידי הפיקוח על הבנקים? שאלה זו תיבחן בחמישה מישורים: אפקטיביות רגולטורית; התמחות רגולטורית במובן של השגת מטרות הרגולציה; פיזור כוח רגולטורי; יעילות תפעולית; השפעת הרגולציה על הגופים המפוקחים.

1. אפקטיביות רגולטורית במובן של השגת המטרות

א. שיקולים התומכים בפיצול הסמכויות

השיקול העיקרי התומך בפיצול התפקידים בין שני רגולטורים נפרדים הוא יכולתו של הרגולטור להתמקד במטרה היחידה עליה הופקד, כשהוא חף מהצורך לקדם במקביל את המטרה הנוגדת. הפרדת התפקידים מונעת היווצרות קונפליקטים בין התפקידים ואת הצורך להקריב מטרה אחת לטובת השנייה. הפרדה כזו עשויה לסייע לקידום מלא ויעיל של המטרה עליה הופקד הרגולטור ולהוביל לחיזוק הפיקוח באותו תחום (Norton 2005, 42-43). בד בבד, הפרדת הסמכויות יוצרת מערך של איזונים ובלמים, כי היא מחייבת את הרגולטורים הנפרדים לשתף ביניהם פעולה באופן שיאפשר הפריה הדדית וביא למימוש טוב יותר של התכלית עליה כל אחד מהם מופקד. במילים אחרות, חלוקת הסמכויות יוצרת שיתוף פעולה סינרגטי.

לעומת זאת, רגולטור המטפל בשתי המטרות במקביל עלול להתקשות בקיום המטרות הסותרות עליהן הוא אמון. ועבודתו עלולה להביא לקונפליקטים פנימיים ובלבול שהוא יתקשה לפתור בכוחות עצמו (Ferran 2002-3, 291). בהקשר זה יש הטוענים כי אין זה בכלל רצוי שהרגולטור המאוחד יפתור בכוחות עצמו את המחלוקות בין השיקולים הסותרים, עניין שצריך להיעשות ברמה הפוליטית בשל שיקולי המדיניות הציבורית המעורבים בקונפליקט כזה (Ferran 2002-3, 291).

ב. שיקולים התומכים באיחוד הסמכויות

ניתן לטעון כי דווקא איחוד הסמכויות בידי רגולטור אחד מספק מערכת אפקטיבית יותר של רגולציה, במובן של השגת המטרות. ככלל, רגולטור יעיל אינו יכול לקדם אינטרס מסוים מבלי לשקול במקביל

¹²³ ראו באתר הרשות: <http://www.consumerfinance.gov/the-bureau>

אינטרסים נוגדים (בלוי ובן בסט 2007, 124). לרגולטור המאוחד יש מערך כלים רגולטורי מלא יותר ולכן הוא יכול לבחור בתשובה הרגולטורית האופטימלית הנדרשת בכל מקרה ומקרה. רגולטור מאוחד מבטיח קוהרנטיות פיקוחית בגלל שהמבנה הניהולי המאוחד שלו מספק מכניזם אפקטיבי לפתרון קונפליקטים בין שתי המטרות (Ferran 2002-3, 290-291). למותר לציין שהקוהרנטיות הפיקוחית חשובה ביותר בהקשר הפיננסי, שכן אי קוהרנטיות גורמת לחוסר ודאות בשווקים המפוקחים, עלולה להרתיע משקיעים מלהיכנס לאותם שווקים ומשפיעה לרעה על מגמת הצמיחה בהם. הקוהרנטיות הפיקוחית גם מקטינה את החשש להטיה לטובת קבוצות לחץ חזקות כדוגמת הבנקים. לעומת זאת בשיטה המפוצלת לא רק שלא מובטחת קוהרנטיות פיקוחית, אלא קיים חשש ממשי לפערים ואף סתירות בין הדרישות ההסדריות של הרגולטורים הנפרדים, שכן מדובר בשני רגולטורים עצמאיים שאף לא אחד מהם יסכים לוותר על עמדתו. הסכסוך בין הרגולטורים עלול להחריף גם בגלל שיקולי אגו ומשחקי כוח.¹²⁴ נדרש איפוא שיתוף פעולה הדוק בין הרגולטורים הנפרדים, לרבות מנגנון להעברת מידע שוטף לשם פתרון סיכונים מיידיים, והדבר אינו פשוט לביצוע. אך יתרונות נוספים של המודל המאוחד המביאים לאפקטיביות רגולטורית הם קיומה של תרבות רגולטורית אחידה המשליכה על כל אחד מתחומי הפיקוח; מדיניות אינטגרטיבית לגבי כל אחד מתחומי הפיקוח; קלות לבקר ולשנות נורמות קיימות לשם השגת האיזון האופטימלי בן המטרות; וגמישות בפיתוח המדיניות הפיקוחית. כל אלה מביאים לאיזון אופטימלי בין המטרות הנוגדות (Norton 2005, 20).

2. התמחות רגולטורית

א. שיקולים התומכים בפיצול הסמכויות

אחת התוצאות של המעבר לממשל המבוסס על רגולציה, הינה התחזקותם של גופים ומוסדות רגולטורים בעלי מומחיות והתמקצעות בתחום פעילותם (Majone 1997) והדבר בולט במיוחד בתחום הפיננסי. הרגולטורים הפיננסיים מתמקדים בתחומים שבהם נדרשים אמצעי פיקוח משוכללים ומתוחכמים על הגופים המפוקחים, והם נהנים בדרך כלל מתדמית טובה של מקצועיות המתבטאת ביכולתם לספק טיפול מקצועי, יעיל ובלתי תלוי בשיקולים פוליטיים. יתירה מזו, יש הטוענים כי צמיחתם של רגולטורים מקצועיים עצמאיים בתחומי הפעילות הכלכליים, נבעה מכשל של המחוקקים ובתי המשפט לספק את הצורך הציבורי בתפקוד מקצועי בתחומים אלה (Majone 1997, 152-153). לאור זאת חשובה ביותר רמת ההתמחות המקצועית של הרגולטורים הללו.

המודל המאפשר התמחות ברמה גבוהה יותר הוא לכאורה המודל המפוצל, המאפשר לכל רגולטור להתמחות בתחום הספציפי עליו הופקד. כשכל רגולטור אמון על תחום אחריותו ה"טבעי", נוצרת התמחות מובהקת של הרשות הפיקוחית במסגרת גבולות גיזרה ברורים וקוהרנטיים, תוך מניעת חפיפה בתחומי הפיקוח. בנוסף, ההתמחות הרגולטורית מגבירה את מיקוד האחריות ויוצרת קשר חד יותר בין הפעילות הפיקוחית לבין הדיווחיות (accountability). במילים אחרות, ככל שמופקדות בידי הרגולטור סמכויות ספציפיות וצרות יותר, קל יותר לנהל בקרה ציבורית על התנהלותו (Abrams and Taylor 2000).

בנוסף, המודל המפוצל עשוי לצמצם את הסיכון לכשל מערכתי של הפיקוח היות שביזור הכוח והסמכויות בין רגולטורים שונים מאפשר את הצלבת ממצאי הפיקוח העצמאיים של כל אחד מהם,

¹²⁴ על כך שרגולטורים חותרים למצוא חן בעיני הציבור ולהאדיר את המוניטין שלהם, ראו Gilad 2011.

ומקטין את הסיכון שהם יהיו שבויים בתפיסה אחת. עניין זה, יחד עם רמת התמחות גבוהה, תורם להצלחת הרגולציה במובן המקצועי.

ב. שיקולים התומכים באיחוד הסמכויות

מצד שני, ההנחה כי רגולטור מאוחד יתקשה להתמחות כראוי בכל אחד מהתחומים עליהם הוא מופקד צריכה להיבדק בכל מקרה לגופו. כך למשל, שונה המצב במקרה בו מקימים רשות רגולטורית מאוחדת שצריכה לראשונה ללמוד את הנושאים עליהם היא מופקדת, לעומת מקרה בו רשות מאוחדת כבר קיימת ובעלת ידע וניסיון בתחום. כמו כן יש חשיבות למבנה הארגוני הפנימי של הגוף המאסדר ולחלוקת העבודה הפנימית בין המחלקות המטפלות במטרות השונות עליהן מופקד הרגולטור. הקצאה מספקת של משאבים כספיים ואנושיים לביצוע כל אחד מהתפקידים עשויה לאפשר גם לרגולטור מאוחד התמחות והתמקצעות ברמה נאותה לשם מילוי מוצלח של תפקידו. בנוסף, יש הטוענים כי דווקא במבנה מאוחד ניתן להגיע לשקיפות ולאחריות גבוהות יותר, וזאת משום שבמבנה מפוצל כל רגולטור מגלגל את האחריות לכתפיו של האחר (בלס וכן בסט 2007, 158; Abrams and Taylor 2000, 15).

3. פיזור כוח רגולטורי

א. שיקולים התומכים בפיצול הסמכויות

החשש מריכוזיות יתר הוא נימוק נוסף להעדפת המודל הרגולטורי המפוצל. ביזור סמכויות הוא אמצעי מוכר להגבלת כוחן של הרשויות השלטוניות והשרירות העלולה לנבוע ממנו. חלוקת סמכויות בין רגולטורים נפרדים מונעת ריכוז כוח עודף בידי גוף אחד ומקטינה את החשש לניצול לרעה של הכוח. בנוסף, קיומם של מספר רגולטורים שסמכותם חלה במקביל על פעילות אחת יוצר מצב שבו כל רשות כפופה לפיקוח עקיף בידי השנייה, במובן זה שהחלטות רגולטוריות נבחנות לא רק בידי הכפופים להן אלא גם בידי רשויות שלטון אחרות. פיקוח הדדי זה גם עשוי לתת מענה מסוים לחשש מפני תופעת "הרגולטור השבוי"¹²⁵. הביזור הרגולטורי יוצר במקרים רבים חוסר וודאות פוליטי אצל הרגולטורים, החוששים מביקורתם של הרגולטורים המקבילים בתחום, דבר העשוי להשפיע באופן חיובי על ההחלטות שהם מקבלים (איל ואחרים טרם פורסם, פרק 3.1).

ב. שיקולים התומכים באיחוד הסמכויות

מצד שני, לכוח רב עשוי להיות גם יתרון: ריכוז הסמכויות בידי רגולטור אחד מחזק את יכולת הפיקוח שלו ותורם לאפקטיביות הרגולטורית. כוח רב יותר מאפשר לרגולטור להשיג תקציבים, להשמיע את עמדותיו בפני פורומים פוליטיים מקצועיים תקשורתיים ואחרים ולהשפיע עליהם, ולהשיג כלים וכוחות שלא היו מוענקים בהכרח לרגולטור חלש יותר. בנוסף, כוחו הרב של הרגולטור המאוחד עשוי לחזק את עצמאותו כלפי הדרג הפוליטי הוא יוכל ביתר קלות להתעלם משיקולים פוליטיים של הדרג הממנה לטובת הגשמת האינטרס הציבורי עליו הופקד (Majone 2005, 127). בדומה, כוחו הרב של הרגולטור המאוחד עשוי לחזק את עצמאותו כלפי הגופים המפוקחים לו, ובכך להקטין את השפעתן של קבוצות לחץ בעלות אינטרס כלכלי כדוגמת הבנקים, ואת תופעת הרגולטור השבוי (Mwenda 2006).

¹²⁵ תיאורית הרגולטור השבוי מוזהה ביותר עם Stiegler 1971; Posner 1974; Peltzman 1976. לתופעת הרגולטור השבוי בישראל בהקשר דומה של הפיקוח על הביטוח, ראו את בג"צ איגוד שמאי הביטוח בישראל נ' המפקחת על הביטוח, לעיל הערה 10, בעמ' 652.

4. יעילות תפעולית

א. שיקולים התומכים במודל המאוחד

כמה מחקרים מוכיחים כי מודל של רגולטור מאוחד מביא ליעילות תפעולית וחסכון בהוצאות, בשל יתרון הגודל והאפשרות לחלוק במשאבים השונים לצורך ביצוע כלל המטרות עליהן הוא מופקד. הנהלה מאוחדת, שירותי תמיכה משותפים, מערך אחיד של כללים אדמיניסטרטיביים, מאגר מידע מאוחד ומערכת דיווחים מאוחדת, כל אלו תורמים לחסכון בהוצאות ולניצול יעיל של משאבים.¹²⁶

ב. שיקולם התומכים במודל המפוצל

מצד שני יש גם מחקרים המוכיחים כי מבחינת יעילות תפעולית אין יתרון ברור למודל המאוחד, שכן פיצול הסמכויות בין הרגולטורים הנפרדים גורמת להקדשת משאבים נפרדת לכל אחד מהתחומים בדיוק לפי מידת הנחיצות, תוך שקיפות ודיווחיות ברמה גבוהה, דבר המחייב התייעלות תפעולית וחסכון בהוצאות. לעומת זאת, רגולטור מאוחד מאופיין לא אחת במנגנון מנופח המביא לעלויות מיותרות ובזבוז.¹²⁷

5. השפעת הרגולציה על הגופים המפוקחים

אחד הטיעונים העיקריים הנשמעים כנגד המודל הרגולטורי המפוצל הוא הקושי של הגופים המפוקחים, ובמיוחד הקטנים שבהם, להתמודד עם ריבוי הרגולטורים והנטל הבירוקרטי הכבד הנגזר מכך. ריבוי רגולטורים מוביל לא אחת לתופעה של *hyperlexis*, קרי ריבוי של חוקים וכללים המקשה על ההתמצאות בעולם הרגולטורי והופך לכמעט בלתי אפשרי את הציות המלא להוראות הדין (Manning 1977; Sohoni 2012, 1601).

בנוסף, המודל המפוצל גורם למפוקחים עלויות גבוהות: עלויות העסקת עובדים, עלויות של קנסות המוטלים עקב הפיקוח, תשלומים וטובות הנאה בלתי רשמיים לפקידי ממשל, תשלומים ללוביסטים שייצגו את העסקים במסדרונות השלטון, אובדן רווחים כתוצאה מהעיסוק המוגבר בהליכי הפיקוח, ועוד. במקרים שבהם נתון שיקול דעת גמיש לרגולטורים ובמקרים שבהם הרגולציה הנאכפת אינה מנוסחת בבהירות מספקת, גוברים הסיכויים להגדלת העומס הבירוקרטי – והכספי – על המפוקחים (איל ואחרים, טרם פורסם, בפרק 3.1). עם כל זה, קיימים גם מחקרים המוכיחים כי הוצאות הציות לרגולציה אינן תמיד פחותות במקרה של רגולטור מאוחד (Ferran 2002-3, 284).

לסיכום, נראה כי אין תשובה חד משמעית בשאלה מהו המודל העדיף לרגולציה בנקאית: מודל מאוחד או מודל מפוצל. לכל מודל יש יתרונות וחסרונות וטרם הוכחה עליונותה של מי מהגישות הנ"ל ביחס להשגת מכלול מטרות הפיקוח (Jabotinsky 2013). אין בנמצא קריטריון אבסולוטי המחייב העדפת מודל אחד על פני רעהו ויש לקחת בחשבון שורה ארוכה של שיקולים כמפורט לעיל (Masciandro 2009). ספק גם עד כמה ניתן ללמוד מהניסיון של מדינות אחרות. כל מדינה היא בבחינת מקרה מיוחד (*sui generis*) ועליה להחליט בנושא בהתאם לתנאיה ולצרכיה הקונקרטיים.¹²⁸ כן יש לשקול את ההתפתחות ההיסטורית של שיטת הרגולציה במדינה בכלל ושל הרגולציה על הענף הנדון

¹²⁶ Taylor and Fleming 1999, 10; Ferran 2002-3, 284; Abrams and Taylor 2000, 13
¹²⁷ Ferran 2002-3, 284; Mwenda and Fleming 2001, 3, 11; Norton 2005, 42; Abrams and Taylor 2000, 17;
Martinez and Rose 2003, 2

¹²⁸ Group of Thirty (G30): "The Structure of Cross-Sector Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace" (October 2008), available at <http://www.group30.org/images/PDF/The%20Structure%20of%20Financial%20Supervision.pdf>; Masciandro and Quintyn 2009, 187-196

בפרט; הצרכים הכלכליים של המדינה; בעיות ושערוריות ודורשים התערבות בדרך מסוימת; התרבות החברתית, הכלכלית והפוליטית במדינה; ועוד.¹²⁹

ט. המודל הרצוי בישראל

על סמך מכלול השיקולים השונים, אני סבורה כי בישראל יש יתרונות ברורים לשילוב שתי הסמכויות – שמירת היציבות והגנה על הצרכן – בידי המפקח על הבנקים בישראל, כמפורט להלן:

1. סינרגיה של המטרות הרגולטוריות: במקרה של בנק ישראל, שילוב שתי המטרות הנוגדות לכאורה מביא לסינרגיה ולהשלמה הדדית. הסמכויות והכלים שהוקנו למפקח על הבנקים בתחום הצרכני מסייעים לו גם למילוי תפקידו בתחום היציבות, ולהיפך.

במסגרת הטיפול בתחום היציבות, פועל הפיקוח על הבנקים באופן שוטף לבדיקת יציבותם של הבנקים ומוכנותם לעמוד בסיכונים שונים. במסגרת תהליך ההערכה המוסדית הנעשה לכל בנק מעת לעת, נבדקת גם התנהלותו של הבנק במישור הצרכני. ההערכה מושפעת ממידע שנאסף על הבנק בכל היחידות של הפיקוח על הבנקים, לרבות ביחידות המטפלות בהיבטים הצרכניים. במילים אחרות, הכלים שהוקנו למפקח בתחום הצרכני משמשים אותו גם לשם מילוי תפקידו בתחום היציבות.¹³⁰

במקביל, הסמכויות והכלים שהוקנו למפקח בתחום היציבות משמשים אותו גם בעת הטיפול בתחום הצרכני. כדוגמה לכך ניתן להביא את הוראות המפקח בנושא הלוואות לדיוור¹³¹ אשר מטילות על הבנקים מגבלות שונות במתן הלוואות. ההוראות מגבילות את גובה ההחזר החודשי ביחס להכנסות החודשיות של הלווה; מגבילות את חלק הלוואה המבוסס על מנגנון של ריבית משתנה; מגבילות את תקופת הלוואה; ועוד. הסיבה העיקרית לצעד זה היא הגנה צרכנית על הלווים, אשר במקרים רבים נוטלים על עצמם התחייבות גבוהה שהם עלולים לא לעמוד בה, בפרט אם שיעורי הריבית במשק יעלו ויגדילו באופן ניכר את ההחזר החודשי שעליהם לשלם לבנק כפרעון הלוואה. שיקול נוסף שעמד ברקע הדברים הוא השיקול היציבותי והסיכון העלול להיגרם לבנקים המממנים בשל אי פרעון הלוואות על ידי אותם לוויים.¹³² בקביעת הוראה זו השתמש הפיקוח על הבנקים בכלים המצויים בידיו לניתוח מגמות בשוק, כלים שמופעלים על ידו בעיקר לשם ניטור ושמירת היציבות, גם לשם המטרה של הגנת הצרכנים.

דוגמה נוספת היא הוראת המפקח על הבנקים האוסרת על חריגה ממסגרות אשראי בחשבונות עובר ושב.¹³³ הוראה זו נולדה על רקע הפרקטיקה שהתפתחה במשך השנים, לפיה לקוחות רבים ניהלו את חשבונם באופן קבוע תוך חריגה ממסגרת האשראי שאושרה להם. מכיוון שחריגה זו לא הוסדרה בין הבנק ללקוח באופן פורמלי והבנק רשאי היה לכאורה בכל עת להפסיק את ההסדר ולסרב לכבד חיובים של הלקוח, נוצרה אי וודאות מנקודת מבטו של הלקוח. במקביל, מנקודת מבטו של הבנק, נפגמה השליטה בסיכוני האשראי וביכולתו של הבנק להעריך מראש את סיכוני התיק בראייה כוללת,

¹²⁹ Norton 2005, 19, 56, 60; Ferran 2002-3, 259; Abrams and Taylor 2000, 27

על פי שיחה מיום 1.9.13 עם מר צוריאל תמם, ראש ענף הערכה מוסדית, בנק ישראל.

¹³¹ בנק ישראל: מכתב המפקח על הבנקים לתאגידים הבנקאיים בנושא הלוואות לדיוור, מיום 29.8.13, זמין באתר <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/21-08-2013-loans.aspx>, 29.8.13.

¹³² המפקח על הבנקים: שאלות ותשובות לטיטות הנחיות בדבר הגבלות על הלוואות לדיוור (משכנתאות) מיום 21.8.13. ראו את התשובות לשאלות 2, 4, 11. זמין באתר

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/20%הנחיות20בדבר20הגבלות20על20הלוואות20לדיוור20אוגוסט202013.pdf>. כנ"ל

¹³³ המפקח על הבנקים: ניהול בנקאי תקין: הוראה מס' 325 בנושא ניהול מסגרות אשראי בחשבון עובר ושב, זמין באתר <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/325.pdf>.

דבר היוצר סיכון מבחינתו.¹³⁴ כדי לפתור בעיות אלו אוסרת ההוראה על חריגה ממסגרות האשראי. הוראה זו נולדה אף היא תוך ניצול כלים של פיקוח יציבותי וניהול סיכוני אשראי לשם הסדרת נושא צרכני.

גם אם במבט ראשון דוגמאות אלה נראות פשוטות, יש לזכור שבתחום האשראי נוצר ניגוד לכאורה בין שני התפקידים של המפקח על הבנקים – שמירה על יציבות המערכת מול הגנה ללקוח הבנקאי, שהרי האינטרס הצרכני מחייב לתת אשראי ללא הגבלה אולם התנהגות כזו תפגע בהכרח ביציבות הבנקאית. הדוגמאות הנ"ל מראות כי חרף הניגוד האמור, נוצרת סינרגיה בין שני התפקידים הרגולטוריים.

2. איזון אופטימלי בין המטרות הנוגדות: במקרים רבים הטיפול בתחום הצרכני דורש התחשבות גם בשיקולים של יציבות. הפיקוח על הבנקים, כמי שאמון על שני התחומים, בעל הכלים והיכולת לשקול את כל השיקולים ולקבל החלטה המאזנת ביניהם בצורה מיטבית. למעשה, בסוגיות לא מעטות התחום היציבותי והתחום הצרכני שלובים זה בזה, וקיומן של שתי הסמכויות בידי המפקח במקביל מסייעת בידו להגיע לפתרון האופטימלי.

כדוגמה לכך ניתן להביא את "פרשת חפציבה" – חברת הבנייה הגדולה שהתמוטטה והותירה אחריה אלפי רוכשי דירות ששילמו עבור הדירות שרכשו אך לא קיבלו אותן. מבדיקת התלונות השונות שזרמו למחלקת פניות הציבור בפיקוח על הבנקים התברר כי במקרים רבים הבנקים בהם נהלו חשבונות החברה וכן הבנקים שנתנו הלוואות לרוכשי הדירות, פעלו שלא כדין וגרמו בהתנהגותם זו לנזק שנגרם לרוכשי הדירות. בצעד בלתי שגרתי ולמרות התנגדותם של הבנקים, הציב בנק ישראל לבנקים דרישות מפליגות לתיקון המעוות לרבות מתן פיצוי לרוכשי הדירות, כשהסכום הכולל של הסעדים הגיע ל- 258 מיליון ש"ח.¹³⁵ באותה פרשה לא היה בסכום זה כדי לפגוע ביציבות הבנקים המעורבים ולכן האיזון בין השיקול הצרכני לשיקול היציבותי היה קל יחסית.

מעניין מה היה המפקח עושה אילו סכום הפיצוי כן היה מסכן את יציבותו של אחד הבנקים. במצב היפותטי כזה היה על המפקח לשקול זה מול זה את הפגיעה ברוכשי הדירות בגין אי קבלת פיצוי או קבלת פיצוי חלקי, אל מול הפגיעה שהיתה נגרמת ללקוחות הבנק, למשקיעים שלו ולציבור בכללותו בשל התמוטטות הבנק. דוגמה היפותטית זו מחדדת את הניגוד הקיים בין המטרה הצרכנית לבין המטרה היציבותית, כאשר הפעם האיזון בין שתי המטרות לא היה פשוט. יש להניח שבסופו של דבר הסכום הנ"ל לא היה מאושר, במלואו או בחלקו.

אולם, אין לראות בכך כשלון בתחום הצרכני. יש לזכור שהפגיעה ברוכשי הדירות היתה נעשית רק לאחר שקילת מכלול השיקולים הרלבנטיים, ובנסיבות הקשות של המקרה היא היתה מהווה את האיזון האופטימלי (הרע במיעוט) בין המטרות הנוגדות. דווקא המפקח על הבנקים, כמי שאמון על שני התחומים, הוא בעל הכלים והיכולת לשקול את כל השיקולים ולקבל את החלטה הקשה הנדרשת. לעומת זאת רגולטור צרכני נפרד היה עלול להעדיף באופן מוחלט את האינטרס של רוכשי הדירות, תוצאה שהיתה עלולה להביא להתמוטטות של בנק, ובראייה כוללנית - לנזק גדול אף יותר.

דוגמה נוספת שניתן לתת בעניין זה היא פרשת טרוים נ' בנק לאומי. באותו מקרה יצא בנק לאומי בשירות חדש לציבור. הוא העמיד את השירות לרשות כל הלקוחות באופן אוטומטי, כולל

¹³⁴ המפקח על הבנקים: חוזר מס' ח-2159-06 בנושא "ניהול מסגרות אשראי בחשבונות עובר ושב" מיום 8.2.05, זמין באתר <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/LettersAndCircularsSupervisorOfBanks/HozSup/H2159.pdf>.f

¹³⁵ בנק ישראל: הודעה לעיתונות: סקירת פעילות הפיקוח על הבנקים בנושא חפציבה" מיום 1.3.2009, זמין באתר בנק ישראל <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/090301p.aspx>.

לקוחות שלא נתנו את הסכמתם לשירות, וגבה מכל אחד עמלה של 6 שקלים לחודש. תביעה ייצוגית שהוגשה בעניין זה נגד הבנק נדחתה.¹³⁶ אולם המפקח על הבנקים החליט להתערב בעניין והורה לבנק להשיב את הכסף ללקוחות שלא היו מעוניינים בשירות, בסכום כולל של 50 מיליון ש"ח.¹³⁷ גם כאן, יש להניח שהסכום האמור נקבע משום שלא עורר חשש לפגיעה ביציבות הבנק. אולם אילו היה מדובר בנתונים מעט שונים, למשל סכום פיצוי כולל גבוה יותר שהיה נדרש מבנק קטן ועלול היה לסכן את יציבותו, יש להניח שהמפקח על הבנקים היה מעדיף – בראייה כוללת של שני ההיבטים עליהם הוא אמון - להימנע מהטלת הפיצוי על הבנק, כאשר המשמעות היא שכל לקוח היה סופג נזק של עשרות שקלים בודדים לכל היותר.¹³⁸ זאת בעוד שרגולטור צרכני נפרד עלול היה להתעקש על פיצוי, זעיר אמנם ביחס לכל לקוח, אך בסכום כולל שהיה בו כדי לסכן את הבנק, וספק אם זה הפתרון הרצוי.

3. יתרון הכוח: ראינו לעיל כי ריכוז כוח הוא אחד היתרונות של רגולטור מאוחד, והדבר נכון גם לגבי בנק ישראל והפיקוח על הבנקים. הניסיון מוכיח כי הכוח הרב שבידי בנק ישראל¹³⁹ גורם לכך שאף בנק אינו רוצה "להסתבך איתו" ובכך מושג ציות מלא להוראותיו, פורמליות ובלתי פורמליות כאחת.¹⁴⁰ כדוגמה לכך ניתן להזכיר את הוראות ניהול בנקאי תקין שנוהג המפקח על הבנקים להוציא. למרות שבמשך שנים לא היה ברור מקור הסמכות להוצאת הוראות אלו, אף בנק לא העז להתנגד להן ולהסתכן בסכסוך עם המפקח.¹⁴¹

תופעה דומה חלה בתחום תלונות הציבור. במשך שנים המפקח על הבנקים טיפל אומנם בפניות הציבור שהגיעו אליו, אך זאת מכוח מעמדו כלפי הבנקים ולא מכוח סמכות פורמלית. ועם זאת, הבנקים נהגו לקבל את הכרעותיו ולא לחלוק עליהן.¹⁴² בהקשר זה ראוי לציין שהמנגנון של בירור פניות הציבור מבוסס על כך שהמפקח בודק את עמדת שני הצדדים – הפונה והבנק, ומכריע בפנייה בעצמו. החוק אינו קובע מנגנון ערעור על החלטת המפקח, אולם בנק שאינו מרוצה מהכרעת המפקח יכול לעתור לבג"צ. עם זאת דבר כזה מעולם לא נעשה, דבר המדגים שוב את האוטוריטה הרחבה של המפקח. במקרים רבים הבנקים מוכנים לקבל את עמדת הלקוח ולפעול טובתו, רק על סמך העובדה שתלונתו נבדקת בידי הפיקוח על הבנקים ואף כשטרם נקבע על ידי הפיקוח שהתלונה מוצדקת. בשנת 2012 הסכום הכולל ששולם ללקוחות במסגרת זו הגיע ל-1.4 מיליון ש"ח.¹⁴³

סיבה נוספת לכך שהבנקים מצייתים באופן מלא להוראותיו של הפיקוח על הבנקים היא כלי האכיפה החזקים שהוקנו למפקח ולנגיד, הכוללים קשת רחבה של סנקציות שביכולתם של האחרונים לנקוט לפי שיקול דעתם הבלעדי,¹⁴⁴ כלים שאינם עומדים בהכרח לרשות רגולטורים אחרים ובכלל זה רגולטורים צרכנים. בעניין זה ניתן להשוות את פעילות הפיקוח על הבנקים לרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן. לפי הצעת החוק שעסקה בהקמת הרשות, היא הייתה אמורה לטפל בסוגיות צרכניות

¹³⁶ בשי"א (מחוזי ת"א) 17027/01 טרוים נ' בנק לאומי לישראל בע"מ, פ"מ תשס"ב(2) 654 (2003).

¹³⁷ בנק ישראל: הודעה לעיתונות: עיקרי סקירת פעולות היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים בשנת 2004 (25.1.2005), זמין באתר <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/050125a.aspx>

¹³⁸ ראו בדומה את חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו – 2006, הקובע כי אם שוכנע בית המשפט שניהול תובענה ייצוגית צפוי לגרום נזק חמור לציבור הנזקק לשירותי הבנק או לציבור בכללותו כתוצאה מפגיעה ביציבותו הכלכלית של הבנק, לעומת התועלת הצפויה לחברי הקבוצה בשמה מוגשת התביעה ולציבור בכללותו, רשאי בית המשפט להתחשב בשיקול זה כדי לדחות את הבקשה (סעיף 8(ב)(2) לחוק). בדומה קובע החוק, כי אם פסק בית המשפט בתובענה לטובת הקבוצה, רשאי הוא להתחשב בשיקול האמור בבואו להחליט בדבר גובה הפיצויים לטובת הקבוצה (סעיף 20(ד)(2) לחוק). לביקורת על סעיפים אלו ראו פלאטו-שנער 2010, 538.

¹³⁹ על הכוח הרב של הפיקוח על הבנקים במונחים של עצמאות ניהולית, היקף סמכויות, תקציב ומשאבים ראו בן בסט 2007.

¹⁴⁰ על הסדרה בנקאית בלתי פורמלית בדרך של משא ומתן בין המפקח על הבנקים לבין הבנקים ראו ידן, תשע"ג.

¹⁴¹ ראו לעיל הטקסט ליד ה"ש 12.

¹⁴² ראו לעיל הטקסט ליד ה"ש 21.

¹⁴³ מערכת הבנקאות בישראל סקירה שנתית 2012, לעיל ה"ש 16, בעמ' 72.

¹⁴⁴ ראו לעיל בפרק ב.

בתחומים שונים לרבות בתחום הבנקאי.¹⁴⁵ אולם בשל התנגדות נחרצת של בנק ישראל (דונר 2004) בסופו של דבר הוחרג התחום הבנקאי מסמכותה של הרשות.¹⁴⁶ הניסיון שנצבר בפעולת הרשות מאז הקמתה בשנת 2006 מצביע על קשיים רבים בתיפקודה ועל קושי להתרומם ולהצליח,¹⁴⁷ דבר שמוכיח כי נכון היה להשאיר את תחום הצרכנות הבנקאית בידי בנק ישראל.

דוגמה לרשות צרכנית בעלת כלי אכיפה חזקים ואשר פועלת בהצלחה בתחומה, היא רשות ההגבלים העסקיים. אולם, ספק אם די בנתונים אלה כדי להצדיק את העברת הטיפול בתחום הצרכנות הבנקאית מידי המפקח על הבנקים לידיה.¹⁴⁸ יש לזכור שרשות הגבלים העסקיים מתמקדת בתחום צרכני אחד ויחיד - פיתוח התחרות. היא אינה מטפלת בהיבטים צרכניים אחרים ולכן חסרת ידע ומומחיות בתחומים אלה. יותר מכך, אם יוחלט על הרחבת תחומי האחריות הצרכנית של הרשות, יש להניח שיועבר אליה לא רק תחום הצרכנות הבנקאית, אלא התחום הרחב יותר של הגנת כל סוגי הצרכנים הפיננסיים, ואולי אף תחום הגנת הצרכן בכללותו - המצוי כיום בידי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. ספק אם רשות ההגבלים העסקיים תוכל להתמקצע בצורה משביעת רצון בתחומים אלה, לפעול בהם באינטנסיביות הנדרשת, ובהקשר הבנקאי - להשיג תוצאות העולות על אלה ששיגי כיום הפיקוח על הבנקים.

בעניין זה ראוי להזכיר את הביקורת שנמתחה על "חוק הריכוזיות" (חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד – 2013). חוק זה הסמיך את הממונה על ההגבלים העסקיים, כראש הוועדה לצמצום הריכוזיות, לעסוק בתחום חדש - מניעת ריכוזיות כלל משקית. הביקורת על צעד זה עסקה הן בשאלת ההתאמה המוסדית של הרשות לתפקיד החדש – בהיעדר כל ידע מתודולוגיה או מודל לטיפול בתחום חדש זה; והן בכוח הרב שהוענק לממונה והמתווסף לסמכויותיה הקיימות והחזקות ממילא (גורלי 2013). בקורת זו מתאימה, ואף ביתר שאת, לרעיון של הרחבת סמכויות רשות ההגבלים העסקיים והסמכתה לעסוק גם בתחום הגנת הצרכן הפיננסי, לא כל שכן בתחום של הגנת הצרכן בכללותו, ועל אחת כמה וכמה בתקופה הקרובה שבה יהיה על הרשות להתמודד עם התפקיד החדש שהוענק לה בתחום הריכוזיות.

4. התמחות רגולטורית: ההנחה כי רשות צרכנית נפרדת עשויה להיטיב את הטיפול בתחום הצרכנות הבנקאית, בהשוואה לטיפול שנעשה כיום על ידי הפיקוח על הבנקים, טרם הוכחה. בשנים האחרונות ניכר כי בנק ישראל עושה מאמצים לחזק את פעילותו בתחום הצרכני. קרן המטבע הבינלאומית אף

¹⁴⁵ הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון – הקמת הרשות לסחר הוגן), התשס"ד – 2004, סעיפים 15(1) ו-8. הונחה על שולחן הכנסת ביום 3.5.2004. זמינה באתר הכנסת www.knesset.gov.il/privatelaw/data/16/2250.rtf. וראו בדומה: הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון – הקמת הרשות לסחר הוגן), התשס"ה – 2005, הצעה זוהה שהונחה על שולחן הכנסת ביום 25.7.2005.

¹⁴⁶ ראו את הנוסח הסופי של סעיף 20 לחוק הגנת הצרכן אשר בסופו של דבר לא כולל סמכות בתחום הבנקאי. סעיף 39(1) לחוק קובע שחוק הגנת הצרכן לא יחול על שירות הניתן בידי תאגיד בנקאי. מעניין יהיה לראות בהקשר זה את ההתייחסות של בנק ישראל להצעת החוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים, התשע"ב – 2012, ה"ח 1384. ההצעה מקנה לסוכנות לעידוד עסקים קטנים ובינוניים סמכויות רחבות כך למשל, הסוכנות תשמש נציבות פניות לעסקים קטנים ובינוניים בכל הנוגע לפעולות של רשויות ציבוריות (סעיף 8 להצעה); הסוכנות מוסמכת לבחון את מידת ההכבדה של אסדרה על פעילותם של העסקים האמורים (סעיף 9 להצעה); הצעת החוק קובעת מנגנון התייעצות של גופים מאסדרים עם הסוכנות בנושאים בעלי היבטים הנוגעים לעסקים האמורים, בפרט אם מדובר באסדרה המכבידה על אותם עסקים (סעיף 10); ההצעה מעניקה לסוכנות כוח לדרוש מידע מרשויות ציבוריות (סעיף 11); ועוד.

¹⁴⁷ מבקר המדינה: דוח מס' 64 לשנת 2013 (אוקטובר 2013) בעמ' 433, זמין באתר <http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/113.aspx>.

¹⁴⁸ לביקורת על המגמה המחזקת את הרגולציה התחרותית על חשבון רגולציה ענפי ספציפית, ראו Ayal, 2014.

שיבחה את בנק ישראל על כך.¹⁴⁹ ראינו מגמה כזו במסגרת הדיון במקרה הבוחן של העמלות הבנקאיות, והדבר בא לידי ביטוי במגוון נוסף של תחומים ופעולות, כגון:¹⁵⁰

- טיפול באלפי תלונות של לקוחות מדי שנה: כך למשל רק בשנת 2012 טופלו כ- 6,000 פניות בכתב ועוד כ- 16,500 פניות טלפוניות. ב- 81% מהפניות הטיפול הסתיים בתוך שלושה חודשים.¹⁵¹
- מתן הוראות להחזר כספים ללקוחות: בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים משלמים הבנקים ללקוחותיהם מדי שנה מיליונים של שקלים.
- איתור ליקויים מערכתיים במערכת הבנקאית ותיקונם: בשנת 2012 טופלו 63 ליקויים מערכתיים שונים אשר בגינם נדרשו הבנקים לנקוט צעדים כגון קביעה או תיקון של נהלי עבודה, שיפור השירות, והחזרים לקבוצות של לקוחות.¹⁵²
- הפעלת הסמכות ה"חקיקתית" באמצעות פרסום כללים, הוראות ניהול בנקאי תקין, חוזרים ומכתבים של המפקח על הבנקים לתאגידי הבנקאיים בתחום הצרכני.
- טיפול בהצעות חוק ותיקוני חקיקה.¹⁵³
- אכיפת ההוראות הצרכניות באמצעות בדיקות ציות שוטפות וביקורות.
- סמכות ענישה: בשנת 2012 הוטלו לראשונה עיצומים כספיים על בנק אשר הפר את הוראות המפקח בתחום הצרכני.¹⁵⁴
- פעולות שונות בתחום החינוך הפיננסי, מידע והסברה: בשנת 2011 הושקה תוכנית רחבת היקף לחינוך פיננסי לנוער.¹⁵⁵ בשנת 2012 הושק אתר אינטרנט ידיוותי לצרכנים הכולל טפסים שונים המיועדים לשימוש הלקוחות וקישורים לאתרים חיצוניים לשם הרחבת המידע הדרוש לציבור.¹⁵⁶
- טיפול בתחום לקוחות וחשבונות מוגבלים: בשנת 2012 טופלו כ- 20,000 פניות בעניין זה.
- הגשת פניות לבית הדין לחוזים אחידים בבקשה לבטל תנאים מקפחים בחוזים הבנקאיים.
- מעורבות בתובענות ייצוגיות נגד בנקים.
- מעורבות בוועדות בינמשרדיות בתחומי הריכוזיות והתחרות: המפקח על הבנקים היה חבר פעיל בוועדה לבחינת התחרות הענפית והמשקית (ועדת הריכוזיות). וכן עמד בראש הצוות לבדיקת התחרותיות במערכת הבנקאית. כפי שצוין לעיל, עוד בטרם פורסם הדו"ח הסופי של הצוות כבר החל המפקח לפעול ליישום המלצות המצויות בתחום סמכותו.

IMF Country Report No. 06/121: Israel – Selected Issues, at p. 110 (March 2006), available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06121.pdf> ¹⁴⁹

לפירוט הפעילות בתחום הצרכני ראו את הסקירות השנתיות של מערכת הבנקאות המתפרסמות באתר בנק ישראל: <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Survey/Pages/BankSurvey.aspx>. ראו גם ריכוז הודעות לעיתונות בנושא יחסי בנק-לקוח: <http://www.boi.org.il/he/ConsumerInformation/PressReleases/Pages/Default.aspx>

סקירה על פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום הטיפול בפניות ותלונות הציבור בשנת 2012, לעיל ה"ש 23, בעמ' 5. ¹⁵¹

שם, בעמ' 18. ¹⁵²
כגון הצעת חוק בנושא עמלת פירעון מוקדם בעת מימוש נכס; תיקון חוק שיקים ללא כיסוי בעניין הודעת בנק לשותף חדש בחשבון; תיקון חוק החוזים האחידים בעניין חישוב הצמדה למדד; קביעת גודל אותיות בדיווח החצי שנתי של הבנקים ללקוחות שהם אזרחים ותיקים; ועוד. ¹⁵³

ראו לדוגמה: בנק ישראל: הפיקוח על הבנקים: הודעה לעיתונות: הטלת עיצומים כספיים על תאגידי בנקאיים (13.3.2012) זמין באתר <http://www.bankisrael.gov.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/120313h.aspx> ¹⁵⁴

ראו באתר בנק ישראל: <http://www.boi.org.il/he/ConsumerInformation/ConsumerIssues/Pages/FinancialEducation.aspx> ¹⁵⁵

ראו באתר בנק ישראל: <http://www.boi.org.il/he/ConsumerInformation/Pages/Default.aspx> ¹⁵⁶

לסיכום נקודה זו, העשייה הענפה של הפיקוח על הבנקים בתחום הגנת הצרכן הבנקאי בשנים האחרונות מוכיחה כי הפיקוח על הבנקים רואה בתחום הצרכני את אחד מתפקידיו ופועל בצורה אקטיבית לקידומו. אם מגמה זו תימשך, ניתן יהיה להשאיר את הסמכות הצרכנית בידיו במקביל לסמכותו היציבותית. אחד האתגרים עימם יצטרך המפקח להתמודד בתקופה הקרובה הוא פיתוח התחרותיות בתחום הבנקאי, והוא ייבחן בתחום זה כמו ביתר תחומי הפעילות הצרכנית שלו, כדי להבטיח את המשך ההצדקה להותיר בידיו גם את האסדרה הצרכנית.

5. המשמעות של שינוי המודל הרגולטורי: גם אם ברמה התיאורטית רצוי היה להפריד בין הסמכות היציבותית לזו הצרכנית, עניין שאני חולקת עליו, ברמה היישומית הוצאת הסמכות הצרכנית מידי בנק ישראל תהיה תהליך מסובך מבחינה ביצועית. במדינות שעברו למודל דו-ראשי ולהפרדה בין הסמכות היציבותית לסמכות הצרכנית, בוטל הפיקוח הסקטוריאלי ובמקומו נעשתה האחדה של הפיקוח על השחקנים במיגזר הפיננסי בכללותו, מהלך שהפחית את מספר הרגולטורים הפיננסיים. אימוץ מודל דו-ראשי בישראל יחייב אפוא האחדה של הפיקוח הצרכני (ואולי גם היציבותי) על כלל הגופים הפיננסיים במשק. צעד זה יוביל לשינוי מהותי ביותר במבנה הרגולציה הפיננסית הקיימת כיום, ומעורר את השאלה האם נכון לנקוט בדרך כה קיצונית כבחירה ראשונה מבלי שנוסו קודם חלופות אחרות, קיצוניות פחות. בנוסף יש לזכור כי שינויים שנעשו במדינות השונות בנוגע למודל הפיקוח הפיננסי והמעבר למודל דו-ראשי, נבעו מהרצון לחזק את סמכויות הפיקוח בתחום היציבותי ולא מתוך הצורך לחזק את התחום הצרכני. לפיכך שימוש במודל זה בישראל, בה הפיקוח על הבנקים הוכיח את יכולת הפיקוח על איתנותם של התאגידים הבנקאיים גם בשעת משבר, אינו נדרש.

לאור כל הנימוקים שפורטו לעיל, נראה שבשלב זה עדיף להשאיר בידי בנק ישראל את תפקיד ההגנה על הצרכן הבנקאי במקביל לתפקידו בתחום השמירה על יציבות המערכת הבנקאית.¹⁵⁷ עם זאת, כדי לחזק את ההגנה על הצרכן הבנקאי, מוצע לנקוט בפעולות הבאות:

א. לתקן את חוק בנק ישראל ולקבוע בו במפורש, בין המטרות של בנק ישראל והפיקוח על הבנקים, גם את המטרה של הגנת הצרכן הבנקאי.¹⁵⁸ לצורך זה מוצע להגדיר את המונח "צרכן" בצורה רחבה, ככולל גורמים נוספים מלבד הלקוח כגון ערבים.

ב. לערוך שינוי מסוים במבנה הפיקוח על הבנקים: הפיקוח על הבנקים ייחד אגף נפרד לטיפול בהיבטים הצרכניים – אגף בנק לקוח, בעוד שההיבטים היציבותיים מטופלים על ידי אגפים אחרים. אגף בנק-לקוח עוסק בקביעת הנורמות החלות בתחום הצרכני (סמכות החקיקה), מנהל מעקב אחר הציות להוראות הצרכנות (סמכות הניטור והפיקוח), ופועל ליישומן ואכיפתן (סמכות האכיפה), זאת בנוסף להסברה צרכנית, טיפול בפניות הציבור, ועוד. עם זאת, התפקיד של בחינת הציות להוראות הניהול הבנקאי התקין בתחום הצרכנות מצוי בידי אגף אחר – אגף הביקורת, והוא אחד מתפקידיה של היחידה לביקורת סיכוני ציות המצויה באותו אגף.¹⁵⁹ על מנת לרכז את ההיבטים השונים של הטיפול בתחום הצרכני ולשמור על הפרדה מבנית ברורה בין המחלקות השונות בפיקוח על הבנקים המטפלות

¹⁵⁷ לשם ההשוואה ראו הצעת חוק פרטית הקוראת להחלת המודל הדו-ראשי בישראל, כך שהפיקוח על יציבות כלל הגופים הפיננסיים במשק תהיה בידי בנק ישראל, ואילו ההגנה על הצרכן הפיננסי תהיה בידי רשות ניירות ערך: פ/2591/18. הצעת חוק להסדרת מבנה הפיקוח על השירותים הפיננסיים בישראל (תיקוני חקיקה), התש"ע – 2010. הונחה על שולחן הכנסת ביום 21.7.10. גישה אחרת קוראת להקמת גוף מאוחד שיכלול את כל תחומי הפיקוח הפיננסי (למעט הגבלים העסקיים) במבנה פדרטיבי ענפי. ראו בליי ואחרים 2007, 217.

¹⁵⁸ להצעת חוק פרטית ברוח זו ראו: הכנסת השמונה עשרה: הצעת חוק בנק ישראל (תיקון) – אחריות בנק ישראל על תחרות בין הבנקים), התשע"א – 2011, הונחה על שולחן הכנסת ביום 3.8.11.

¹⁵⁹ מערכת הבנקאות בישראל סקירה שנתית 2012, לעיל ה"ש 16, בעמ' 81-84.

בהיבט הצרכני מול ההיבט היציבותי, מוצע להוציא את התפקיד הנ"ל מידיה של יחידת הביקורת לסיכוני ציות ולהעביר אותו לאגף יחסי בנק-לקוח.

ג. על בנק ישראל לפעול לחיזוק ההגנה על הצרכן הבנקאי באמצעות אכיפה נוקשה יותר והטלת סנקציות משמעותיות יותר מאלה הננקטות כיום, באמצעות הרחבת השימוש במכשיר העיצום הכספי.¹⁶⁰ העיצום הכספי משמש את הפיקוח על הבנקים זה כעשור שנים במקרים של אי ציות להוראות למניעת הלבנת הון ומימון טרור, אולם בהקשר הצרכני הוא הופעל לראשונה רק בשנת 2012 ועד כה רק פעם אחת (רוזנברג 2012). לאור יתרונותיו השונים והניסיון המוצלח שהצטבר בהפעלתו, מוצע להרחיב את השימוש במכשיר העיצום הכספי בגין הפרות של הוראות צרכניות.

ד. למסד הליך של התייעצות ושיתוף פעולה בהקשרים צרכניים - לרבות בעניינים הנוגעים לפיתוח תחרותיות - בין בנק ישראל לבין הרגולטורים האחרים האמונים על היבטים צרכניים הנוגעים לתחום הפיננסי (הרשות להגבלים עסקיים, רשות ניירות ערך, המפקח על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר). שיתוף הפעולה יוסדר בנוהלים קבועים ואולי אף באופן סטטוטורי,¹⁶¹ כשמטרתו לגשר על פערי מדיניות הנובעים ממודל הפיקוח הסקטוריאלי הקיים בישראל.

ה. באשר להרכב הוועדה המייעצת לנגיד ב"עניינים בנקאיים" מכוח סעיף 6 לפקודת הבנקאות: כיום חברי הוועדה הם נציגי התאגידים הבנקאיים. יש לכלול בוועדה גם נציג ציבור אשר ישתתף לפחות באותם הליכי היועצות הנוגעים לעניינים בנקאיים בעלי אופי צרכני.

ו. לקבוע הליך היועצות מובנה עם הציבור בעת קביעת כללים רגולטוריים בעלי אופי צרכני, בדומה לנוהל ייזום אסדרה של רשות ניירות ערך.¹⁶² כן מומלץ להרחיב את הליך ההתייעצות ולשתף בו מומחים בעלי אוריינטציה צרכנית, ארגונים עם נקודת מבט צרכנית, ומומחים מדיסציפלינות אחרות במטרה לקדם השתתפות ציבורית רחבה יותר בעיצוב ההסדרה הבנקאית.¹⁶³

ז. באשר לסוגיית העמלות הבנקאיות, אשר נדונה לעיל בפרק ו: לאור ההמלצה להשאיר את התפקיד הצרכני בידי בנק ישראל, ההמלצה כאן היא להשאיר את הפיקוח על העמלות בידי הפיקוח על הבנקים ולא להעביר אותו לרגולטור כללי האמון על אינטרסים צרכניים (כדוגמת הממונה על ההגבלים העסקיים או משרד התמ"ת), ובלבד שבנק ישראל יפעיל את סמכותו הצרכנית בתחום זה באופן אקטיבי, לפחות כפי שעשה בתקופה האחרונה.

י. סיכום

בנק ישראל והפיקוח על הבנקים מופקדים על שתי מטרות נוגדות לכאורה: שמירה על יציבות המערכת הבנקאית והגנה על הצרכן הפיננסי. במשך שנים רבות זכתה המטרה היציבותית לעליונות בולטת. בין

¹⁶⁰ על סמכות המפקח על הבנקים להטיל עיצום כספי ראו לעיל בפרק ב.

¹⁶¹ לדרכים שונות לשיתוף פעולה בין רגולטורים ראו איל ואחרים, טרם פורסם, בפרק 5. ראו בעניין זה גם את דוח הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק (אפריל 2013), אף שהרגולטורים הפיננסיים הוחרגו ממנו. זמין באתר משרד האוצר <http://mof.gov.il/Lists/List26/Attachments/485/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%9C%D7%A6%D7%99%D7%94.pdf>

¹⁶² רשות ניירות ערך – מחלקת חקיקה: נוהל פנימי לייזום אסדרה על ידי רשות ניירות ערך, זמין באתר http://www.isa.gov.il/Download/IsaFile_7067.pdf

¹⁶³ לוי-פאור ואחרים (בדפוס), לגבי שוק ההון בכללותו.

הסיבות שהובילו לכך היו הפרטת הבנקים ואובדן הבעלות והשליטה הממשלתית בהם, ובשנים האחרונות - המשבר הפיננסי העולמי. כתוצאה מההתמקדות בתפקיד היציבותי הטיפול בהיבט הצרכני לא היה משביע רצון. לא אחת, הרצון לשמור על רווחיות גבוהה של הבנקים הביא לפגיעה של ממש בלקוחות. עם זאת בשנים האחרונות ניכר שינוי מגמה הבא לידי ביטוי בקיום פעילות ערה בתחום הצרכני. סקירת המהלכים שננקטים על ידי הרגולטור הבנקאי בתחום הצרכני מצביעה על הבנת החשיבות של התפקיד הצרכני המוטל עליו ורצון ליישם אותו בצורה ראויה. המשך קיומה של מגמה זו תוך אימוץ ההמלצות לעיל לשם חיזוק ההגנה על הצרכן הבנקאי, יוביל למסקנה כי יש להשאיר בידי הפיקוח על הבנקים את שני התפקידים האמורים.

מחקר זה התמקד ברגולציה הבנקאית, אך מסקנותיו עשויות לתרום לשיח על רגולציה בכללותה. השאלה העקרונית היא האם רצוי לרכז שתי סמכויות שונות, העלולות לעיתים לעמוד בסתירה זו לזו, בידי של רגולטור אחד, או שמא יש לפצל אותן בין שני רגולטורים שונים. התשובה לשאלה זו אינה פשוטה ויש לה היבטים לכאן ולכאן, כפי שפורטו בפרק ח לעיל. המסקנה המעניינת היא שהשוני – ולעיתים הניגוד – בין הסמכויות, אינו מונע מלרכז אותן בידי אותו רגולטור. באמצעות הפרדה ארגונית מתאימה וחלוקת משאבים נכונה, יוכל הרגולטור לקיים כל אחת מהסמכויות בנפרד ובמידה הראויה, תוך יצירת איזון ראוי ביניהן.

שאלת משנה הנגזרת מהשאלה הקודמת היא, כיצד יש לבצע את האיזון בין הסמכויות האמורות: האם באמצעות הדרג המקצועי (הרגולטור עצמו) או באמצעות הדרג הפוליטי (הממשלה או הכנסת). הקביעה כי ניתן להפקיד סמכויות שונות בידי אותו רגולטור משמעה שהרגולטור נחשב כגורם המתאים לביצוע האיזון הנדרש בין הסמכויות האמורות. איזון ראוי אין פירושו בהכרח מתן משקל שווה לכל אחת מהסמכויות או המטרות הרגולטוריות. תיתכנה תקופות בהן תידרש העדפה מסוימת של מטרה אחת על פני רעותה, ואילו בתקופות אחרות עלולה לשון המאזנים לשנות את מקומה. מדובר באיזון דינאמי המשתנה מעת לעת בעקבות השינוי בתנאי המשק ושיקולים נוספים, ודורש מעקב קבוע מצד הרגולטור.

עם זאת, במקרים מסוימים תידרש מעורבות של הדרג הפוליטי, וזאת כאשר הרגולטור אינו מבצע את האיזון הראוי ומזניח אחד מהתפקידים המוטלים עליו. אולם יש להיזהר מהתערבות יתר במתחם שיקול הדעת של הרגולטור ולאפשר התערבות חיצונית רק במקרים חריגים בהם מתקיימת פגיעה באינטרס הציבורי.

ביבליוגרפיה

- אבישר, עירית, 2012. "העיקר היציבות", **גלובס**, 16-17.7.12.
- אבישר, עירית, 2012. "עם כל הכבוד לגילה, הכדור אצל פישר", **גלובס**, 18-19.7.12.
- אורגלר, יאיר, תשס"ג. "סוגיית ביטוח פקדונות ומשמעת שוק בעקבות סגירת הבנק למסחר" **רבעון לבנקאות** לח (חוברת 149 ג) 23.
- איזסקו, סיון, 2012. "ועדת התחרות היא הצגה לציבור כאילו יש טיפול במערכת הבנקאות", **דה מרקר**, 13.6.12.
- איזסקו, סיון, 2013. "קבוצת ברונפמן-שראן החלה במכירת מניות דיסקונט", **דה מרקר** 2.12.13.
- איזסקו, סיון, 2014. "זקן מכניס את העמלות לפיקוח: מחיר סל עו"ש בסיסי לחודש – עד 10 שקלים", **דה מרקר**, 5.3.14.
- איזסקו, סיון, ששון אסא, 2013. "בנק ישראל מעביר האחריות לתחרות בין הבנקים ללפיד", **דה מרקר**, 20.3.13.
- איל, עדי, איסר-איציק ציפי, פרז אורן, טרם פורסם. "רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסניגריה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל", **רגולציות**, עורכים ישי בלנק ואחרים, אוניברסיטת תל אביב.
- אליאס, ריקי, שרייבר בנצי, 1997. "אפקט ההדבקה, ביטוח פקדונות, ואפשרות הפעלתו בישראל", **סוגיות בבנקאות** 13, עמ' 27.
- בליי, שרון, אבי בן בסט, 2007. "ניגודי עניינים פוטנציאליים ברשויות הפיקוח על שוק ההון והמבנה הארגוני הרצוי", **הפיקוח על שוק ההון**, עורך אבי בן בסט, ירושלים: המרכז הישראלי לדמוקרטיה.
- בליי, שרון, אשר בלס, אבי בן בסט, 2007. "סיכום והמלצות למבנה הפיקוח על שוק ההון בישראל", **הפיקוח על שוק ההון**, עורך אבי בן בסט, ירושלים: המרכז הישראלי לדמוקרטיה.
- בלס, אשר, אבי בן בסט, 2007. "חלופות מבנה הפיקוח על שוק ההון בפרספקטיבה בינלאומית", **הפיקוח על שוק ההון**, עורך אבי בן בסט, ירושלים: המרכז הישראלי לדמוקרטיה.
- בן-אוליאל, ריקרדו, 1996. **דיני בנקאות: חלק כללי**, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, האוניברסיטה העברית.
- בן בסט, אבי, 2007. "הקדמה", **הפיקוח על שוק ההון**, עורך אבי בן בסט, ירושלים: המרכז הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי, 2007. "הסמכויות של רשויות הפיקוח על שוק ההון בישראל ועצמאותן", **הפיקוח על שוק ההון**, עורך אבי בן בסט, ירושלים: המרכז הישראלי לדמוקרטיה.
- בן חורין, משה, 1996. **שוק ההון וניירות הערך**, תל אביב: צ'ריקובר.
- ברנע, עמנואל, טרם פורסם. "ההשפעה של בעלות ממשלתית על ביצועיהן של קבוצות הבנקים הגדולות בישראל", מכון ון-ליר בירושלים.
- גבע, אביבה, פלאטו-שנער רות, תשע"א. "קוד אתי: מה הוא מוסיף על הרגולציה של הבנקים?" **מחקרי משפט** כז 261.
- גורלי, משה, 2013. "הכלים של הממונה על ההגבלים בנושא חוק הריכוזיות לא מתאימים לחוק", **כלכליסט**, 29.12.13.
- דונר, שלומי, 2004. "רשות לסחר הוגן: הגופים המפקחים מתנגדים", **Ynet**, 12.10.04, זמין באתר <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2988938,00.html>
- וינרוט, אברהם, 1998. **ריבית הסכמית**, א, בעמ' 27, תל אביב: שואב.

- וינרוט, אברהם, מדינה ברק, 2000. **דיני הלוואות, הגנה על הלווה במשפט הישראלי**, תל אביב: בורסי. זליכה ירון, צור-נייברג אילת, 2007. "משבר מניות הבנקים – מהלאמה ועד להשלמת ההפרטה", זמין באתר משרד האוצר
- http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/Publications/Publications_2007/Ma-shberMenayot.htm (אוחזר ב- 25.4.14).
- זמיר, יצחק, תשס"ה. "פיקוח ציבורי על פעילות פרטית", **משפט ועסקים** ב, עמ' 67.
- זרחיה, צבי, 2011. "הנגיד לחץ – וחוק קבוצות הריכוז ייבחן שוב בוועדת הכלכלה", **הארץ**, 2.3.11.
- חת, מאיר, 1994א. **הבנקאות בישראל חלק ראשון: סקירה היסטורית**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- חת, מאיר, 1994ב. **הבנקאות בישראל חלק שני: מאפייני פעילות ולקחי המשברים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- חת, מאיר, 2012. **שוק ההון הישראלי במנהרת הזמן**, כרך ב, ישראל: כנרת זמורה-ביתן דביר.
- יגור, יצחק, 1999. **דיני הגבלים עסקיים**, מהדורה שנייה, רמת גן: כרמל.
- ידן, שרון, תשע"ג. "חוזים רגולטוריים בשווקים פיננסיים בישראל", **עיוני משפט** לה, עמ' 447.
- לביא, צבי, 2008א. "ייקור סלי העמלות? האשמה לא רק בחזקיהו", **Ynet**, 20.6.2008. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3558005,00.html> (אוחזר 25.4.14).
- לביא, צבי, 2008ב. "העמלות הוזלו? על מה הם מדברים בבנק ישראל?", **Ynet**, 21.8.2008. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3583947,00.html> (אוחזר 25.4.14).
- לינדה, אלן 1994. "ביטוח פקדונות ומדיניות סגירת בנק: מערכת הבנקאות הישראלית" **סוגיות בבנקאות** 12, עמ' 5.
- מענית, חן, אבישר עירית, 2013. "דני דנקנר הולך לכלא: יו"ר בנק הפועלים לשעבר נשלח לשנת מאסר", **גלובס**, 19.12.13.
- לוי-פאור, דוד, גדרון נעם, מושל סמדר (בדפוס). "הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה", **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים: מכון ון ליר.
- פאר, עירן, 2011. "בנק הפועלים עקף את בנק לאומי והפך לבנק הגדול בישראל", **גלובס**, 14.8.2011.
- פורת, אריאל 1994. "אחריותם של בנקים בגין רשלנות: התפתחויות אחרונות", **ספר השנה של המשפט בישראל תשנ"ב – תשנ"ג** 324.
- פז-פוקס, אמיר, כוכבי זהר, תשע"א. "בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2010", ירושלים: מכון ון ליר.
- פילוט, אדריאן, 2008. "חזקיהו מודה: יש בנקים שניצלו לרעה את רפורמת העמלות", **גלובס**, 31.8–1.9.2008.
- פלאטו-שנער, רות, 2002. "ערבות בנק ישראל בפרשת הבנק מסחר: עוד לא ניתן לישון בשקט" **רבעון לבנקאות** לח (חוברת 149) 17.
- פלאטו-שנער, רות, 2003. "חוק איסור הלבנת הון – עשה ואל תעשה", **רבעון לבנקאות** לח (חוברת 150), עמ' 20.
- פלאטו-שנער, רות, 2003-4. "הסודיות הבנקאית וחובת האמון על מזבח המלחמה בהלבנת ההון", **מאזני משפט** ג, עמ' 253.
- פלאטו-שנער, רות, 2010. **דיני בנקאות: חובת האמון הבנקאית**, תל אביב: לשכת עורכי הדין.
- פלאטו-שנער, רות, 2013. "חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א – 1981: על היעדרה של חובת אמון בחוק", **חוקים** ה, עמ' 179.

פלאטו-שנער, רות, טרם פורסם. "על הטרנספורמציה במעמד הערב – מהלכת ליפרט ועד היום", **ספר מצא**, עורכים אהרן ברק, שרון חנס, רענן גלעד.

פרוקציה, אוריאל, תשע"א. "אדם סמית והמשבר הכלכלי הגדול", **משפטים** מ, בעמ' 355.

קורין-ליבר, סטלה, 2005. "הנוק הישיר למדינה: 41 מיליארד ש"ח", **גלובס**, 13-14.11.2005.

קורין-ליבר, סטלה, שטיין רון, 2009. "בנק ישראל נ' הנהלת דיסקונט", **גלובס**, 5.7.09.

רובינשטיין, מיכל, אוקון בעז, 1998. "הבנק כסוכנת חברתית", **ספר שמגר** ג, בעמ' 819.

רוזנברג, אליצפן, 2012. "קנס של 600 אלף שקל לפועלים על גביית עמלות", **Ynet**, 13.3.12, זמין באתר <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4202153,00.html> (אוחזר ב- 25.4.14).

רוזנברג, אליצפן, 2014. "עמלות הבנקים ב- 2013: כ- 15 מיליארד שקל", **Ynet**, 31.3.14, זמין באתר <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4505223,00.html> (אוחזר ב- 25.4.14).

רוטנברג, דוד, 1994. "מבנה אופטימלי של מערכת הבנקאות הישראלית – הלכה ומעשה" **סוגיות בבנקאות** כרך 12, עמ' – .

רוטנברג, דוד, 2005. "התחרותיות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומחו"ל", ירושלים: בנק ישראל, זמין באתר http://www.boi.org.il/he/Research/Pages/papers_dp0502h.aspx.

רוכורגר, מיכאל, 2011א. "משפחת ברונפמן בוחנת מכירת השליטה בדיסקונט לציבור", **דה-מרקר**, 15.6.11.

רוכורגר, מיכאל, 2011ב. "ברונפמן מצא את המתכון להצלחה: קמעונות במקום בנקאות", **דה מרקר**, 30.10.11.

שטרנברג, עקיבא, תשנ"ה. "התחרות במערכת הבנקאית הישראלית – בחינה נוספת", **רבעון לבנקאות** לג (חוברת 130), בעמ' 62.

שיינן, יעל, 2013. "מחאה ציבורית ואסטרטגיות של ניהול מוניטין: השפעת מחאה ציבורית על המדיניות התקשורתית והעשייה הרגולטורית של הארגון הבירוקרטי", עבודת גמר לתואר מוסמך, בית הספר למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

שפרון, גד, תשנ"ג. "ריכוזיות הבנקים בישראל ובארצות אחרות", **רבעון לבנקאות** לא (חוברת 124), בעמ' 28.

שפרון גד, תשס"ג. "ביטוח פקדונות הציבור בבנקים", **רבעון לבנקאות** לח (חוברת 150), בעמ' 88.

שרוני, יהודה, 2009. "איפה הכיס העמוק של הבנקים?", **מעריב**, 30.6.2009.

שרוני, יהודה, 2010. "משפחת ברונפמן לא הזרימה הון – הנפקת דיסקונט לא תתבצע", **מעריב**, 30.6.2010.

Abrams, Richard K , Michael W. Taylor, 2000. "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision", *Working Paper No. WP/00/213*, IMF, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00213.pdf> (accessed April 25, 2014).

Ayal Adi, 2014. "Anti-Anti Regulation: The Supplanting of Industry Regulators with Competition Agencies and How Antitrust Suffers as a Result", in *Competition Law*

- as Regulation*, Fabiana Di Porto & Josef Drexl (eds), Cheltenham UK and Northampton MA: Edward Elgar.
- Clarke, George R. G., Robert Cull, Mary M. Shirley, 2005. "Bank Privatization in Developing Countries: A Summary of Lessons and Findings", **Journal of Banking & Finance** 29, p. 1905.
- Cooper, Jeremy, 2006. "The Integration of Financial Regulatory Authorities – the Australian Experience", available at [http://www.asic.gov.au/asic/pdflib.nsf/LookupByFileName/integration-financial-regulatory-authorities.pdf/\\$file/integration-financial-regulatory-authorities.pdf](http://www.asic.gov.au/asic/pdflib.nsf/LookupByFileName/integration-financial-regulatory-authorities.pdf/$file/integration-financial-regulatory-authorities.pdf) (accessed April 25, 2014).
- Curtis, Kenneth W., 1986-7. "The Fiduciary Controversy: Injection of Fiduciary Principles into the Bank-Depositor and Bank-Borrower Relationships", *Loy.L.A.L.Rev.* 20, p. 795.
- Ferran, Eilis, 2002-3. "Examining the United Kingdom's Experience in Adopting the Single Financial Regulator Model", *Brook J. Int'l L.* 28, p. 257.
- Gilad, Sharon, Tamar Yogev, 2011. "How Reputation Regulates Regulators: Illustrations from the Regulation of Retail Finance", in Michael Barnett and Tim Pollock eds. *Oxford Handbook of Corporate Reputation*, Oxford: Oxford University Press, 320-340.
- Gilad, Sharon, 2012. "Regulatory Attention and Reputation", In *Executive Politics in Times of Crisis*, M. Lodge and K. Wegrich eds. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 157-178.
- Gilad, Sharon, Moshe Maor, Pazit Ben-Nun Bloom, 2013. "Organizational Reputation, the Content of Public Allegations and Regulatory Communication", *Journal of Public Administration Research and Theory* 1, p. 10.
- Gilad, Sharon, forthcoming. "Political Pressure, Organizational Identity and Attention to Tasks: Illustrations from Pre-Crisis Financial Regulation".
- Harrell, Alvin C., 1986. "The Bank-Customer Relationship: Evolution of a Modern Form?", *Okla. City U. L. Rev.* 11, p. 641.
- Hamdani, Asaf, Ehud Kamar, 2012. "Hidden Government Influence over Privatized Banks", *TIL* 13, p. 567.
- Hunt, Cecil J., 1994. "The Price of Trust: An Examination of Fiduciary Duty and the Lender – Borrower relationship", *Wake Forest L. Rev.* 29, p. 719.

- Jabotinsky, Hadar Y., 2013. "The Structure of Financial Supervision: Consolidation or Fragmentation for Financial Regulators? A Game Theoretical Perspective", available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2007856> (accessed April 25, 2014).
- Kremers Jeroen, Dirk Schoenmaker, 2010. "Twin Peaks: Experiences in the Netherlands", *Financial Markets Group Paper Series*, LSE, available at <http://www.lse.ac.uk/fmg/workingPapers/specialPapers/PDF/SP196.pdf> (accessed April 25, 2014).
- Levi-Faur, David, 2011. "Regulation and Regulatory Governance" in *Oxford Handbook on the Politics of Regulation*, David Levi-Faur ed, Cheltenham: Edward Elgar.
- Majone, Giandomenico, 1997. "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy* 17, p. 139.
- Majone, Giandomenico, 2005. "Strategy and Structure the Political Economy of Agency Independence and Accountability", in *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*, Proceedings of an Expert Meeting, OECD, p. 126, available at <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35028836.pdf> (accessed April 25, 2014).
- Maning, Bayless, 1977. "Hyperlexis: Our National Disease", *NW.U.L.Rev.* 71, p. 767.
- Martinez, Jose de Luna, Thomas A. Rose, 2003. "International Survey of Integrated Supervision", World Bank, available at <http://elibrary.worldbank.org/docserver/download/3096.pdf?expires=1373030082&id=id&acname=guest&checksum=764A5DAE6D902B2DA786C47A65DBCDA5> (accessed April 25, 2014).
- Masciandro, Donato, 2009. "Politicians and Financial Supervision Unification outside the Central Bank: Why do they do it?", *Journal of Financial Stability* 5, p. 124.
- Masciandro, Donato, Marc Quintyn, 2011. "Regulating the Regulators: The Changing Face of Financial Supervision Architectures before and after the Crisis", *European Company Law* 6, p. 187-196.
- Megginson, William L., 2005. "The Economics of Bank Privatization" *Journal of Banking & Finance* 29, p. 1931.
- Mwenda, Kenneth K, Alex Fleming, 2001. "Developments in the Organizational Structure of Financial Services Supervision", *World Bank Working Papers*, available at [http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/abdf2b83e74f58ef852567d10011a8ba/29e7611f0e618a528525689e006b1e1b/\\$FILE/International%20developments%20in%20](http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/abdf2b83e74f58ef852567d10011a8ba/29e7611f0e618a528525689e006b1e1b/$FILE/International%20developments%20in%20)

- the%20organizational%20structure%20of%20financial%20services%20supervision.pdf (accessed April 25, 2014).
- Mwenda, Kenneth Kaoma, 2006. "Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator", World Bank, available at http://siteresources.worldbank.org/INTAFRsumaftps/Resources/Legal_Aspects_of_Financial_Sces_Regulations.pdf (accessed April 25, 2014).
- Norton, Joseph J., 2005. "Global Financial Sector Reform: The Single Financial Regulator Model Based on the United Kingdom FSA Experience – a Critical Reevaluation", *Int'l Lawyer* 39, p. 15.
- O'reilly, Liam, 2004. "The New Structure of Financial Regulation in Ireland", in *Aligning Supervisory Structures with Country Needs*, eds Jeffrey Carmichael, Alexander Fleming, David Llewellyn, World Bank Institute, p. 129, available at http://books.google.co.il/books?id=dNNmaikdfCEC&pg=PA129&lpg=PA129&dq=oreilly+liam+the+new+structure+of+financial+regulation+in+ireland&source=bl&ots=EvqzjGDi5r&sig=ueQmgp2XzUfM-v9I9rvWK8VhW8A&hl=iw&sa=X&ei=L6zWUdvGN6iH4ASf_oDIAQ&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=oreilly%20liam%20the%20new%20structure%20of%20financial%20regulation%20in%20ireland&f=false (accessed April 25, 2014).
- Pan, Eric J., 2010. "Four Challenges to Financial Regulatory Reform", *Vill L. Rev.* 55, p. 743.
- Peltzman, Sam, 1976. "Towards a more General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 19, p. 211.
- Plato-Shinar, Ruth, 2003. "Israel: The Impact of the Anti-Money Laundering Legislation on the Banking System", *Journal of Money Laundering Control* 7, p. 18.
- Plato-Shinar, Ruth, 2006. "The Bank's Fiduciary Duty: a Canadian-Israeli Comparison", *Banking and Finance Law Review* 22, p. 1.
- Plato-Shinar Ruth, 2007a. "Bank Secrecy in Israel", *Comparative Law Yearbook of International Business* 29, p. 269.
- Plato-Shinar, Ruth, 2007b. "An Angel Named 'The Bank': The Bank's Fiduciary Duty as the Basic Theory in Israeli Banking Law", *Common Law World Review* 36, p. 27.
- Plato-Shinar, Ruth, 2012. "The Bank's Fiduciary Duty Under Israeli Law: Is there a need to Transform it from an Equitable Principle into a Statutory Duty", *Common Law World Review* 41, p. 219.

- Plato-Shinar, Ruth, forthcoming. "Cross Border Banking: Reconceptualizing Bank Secrecy", in *Reconceptualizing Global Finance and its Regulation*, eds. D. Arner, R. Buckley, E. Avgouleas, Cambridge University Press.
- Plato-Shinar, Ruth, Rolf H. Weber, 2008. "Three Models of the Bank's Fiduciary Duty", *Law and Financial Markets Review* 2, p. 422.
- Plato-Shinar, Ruth, Rolf H. Weber, forthcoming. "Consumer Protection through Soft Law in an Era of Global Financial Crisis", in *The Changing Landscape of Global Financial Governance and the Role of Soft Law*, eds. F. Weiss, A. Kammel, Brill Martinus Nijhoff.
- Posner, Richard. A., 1974. "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economic and Management Science* 5, p. 355.
- Sohoni, Mila, 2012. "The Idea of 'Too Much Law'", *Fordham Law Rev.* 80, p.1585.
- Solomon, Dov, Odelia Minnes, 2011. "Non-Recourse, No Down Payment and the Mortgage Meltdown: Lessons from Undercapitalization", *Fordham Journal of Corporate & Finance Law* 16, p. 529.
- Spangole, J. 1993. "Regulation of the Banker-Customer Relationship in the United States", *J. of Banking & Finance Law and Practice* 4, p. 18.
- Stiegler, George J, 1971. "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economic and Management Science* 2, p. 3.
- Taylor, Michael, 1995. "'Twin Peaks': a Regulatory Structure for the New Century", London: The Centre for the Study of Financial Innovation.
- Taylor, Michael, Alexander Fleming, 1999. "Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience", *World Bank Policy Research Working Paper*, available at http://info.worldbank.org/etools/docs/library/50180/TaylorFleming_1999.pdf (accessed April 25, 2014).
- Weber, Rolf. H., 2009. "Mapping and Structuring International Financial Regulation – a Theoretical Approach," *European Business Law Review* 20, p. 651.
- Weber, Rolf H., 2012. "Overcoming the Hard Law/Soft Law Dichotomy in Times of (Financial) Crisis", *Journal of Governance and Regulation* 1, p. 8.